Government of Canada
Gouvernement du Canada

National Council of Welfare
Conseil national du Bien-être social

GIVING AND TAKING:
THE MAY 1985 BUDGET AND THE POOR

July 1985

Brooke Claxton Bldg.
Ottawa,
K1A 0K9
(613) 990-8168

Imm. Brooke Claxton
Ottawa,
K1A 0K9
(613) 990-8168

Canada

85-6496/2

Copies of this publication may be obtained from:
National Council of Welfare
Brooke Claxton Building
Ottawa K1A 0K9
(613) 990-8168

Également disponible en français sous le titre:
Donner d'une main, prendre de l'autre:
le Budget de mai 1985 et les pauvres

© Minister of Supply and Services Canada 1985
Cat. No. H68-16/1985E
ISBN 0-662-14131-8

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
TAXES	2
Sales Tax	2
Federal Tax Reduction	2
Personal Income Tax	3
Surtax	3
Capital Gains Exemption	4
Pension Deductions	4
CHILD BENEFITS	9
GIVING AND TAKING: THE CASE OF FAMILIES WITH CHILDREN	13
ELDERLY BENEFITS	22
PROTECTING THE POOR	30
Low-Income Tax Credit	30
Child Benefit Reforms	32
Elderly Benefits	34
Pension Reform	35
APPENDICES	
A. Federal Costs and Savings, Select Budget Proposals, 1990-1991	38
B. General Poverty Trends, 1969 to 1983	40
C. Trends in Poverty, Couples and Single Parents, 1980 to 1983	41
D. Trends in Family Poverty, by Number of Children, 1980 to 1983	42
E. Number of Poor Children Under 16, 1980 to 1983	43
F. Income Tax Changes From the Budget	44
FOOTNOTES	46

INTRODUCTION

Most Canadians likely would agree that the mounting federal deficit must be brought under control. The Minister of Finance proposes to do so by cutting government spending and raising taxes.

Unfortunately the May 1985 Budget's deficit-reduction proposals are at odds with Ottawa's long-standing commitment to fighting poverty. Low-income Canadians - who by definition have inadequate incomes - will lose benefits and pay more taxes. The recession has added thousands to the poverty rolls: The Budget threatens to accelerate this disturbing trend.

The proposal to 'de-index' (more accurately, partially index) Old Age Security payments had dominated the Budget debate so far because it would have hurt poor pensioners. In the face of mounting public protest, the government announced on June 27 that it will maintain full indexation of the old age pension. (This report, which went to press before June 27, recommended that Old Age Security benefits remain fully indexed; we have left in the section on elderly benefits because it explains how government income security programs have improved the incomes of pensioners and why the partial indexation proposal would harm so many elderly women and men).

However there are other measures - changes in sales and income taxes and child benefits - that will hit lower as well as middle-income families and individuals in all age groups. Their losses will amount to hundreds of dollars a year and will grow larger as time goes by.

This paper analyzes the Budget's impact on low-income Canadians and proposes measures to protect them.

TAXES

The Budget proposes three major changes in the tax system that will increase the tax burden on many low-income Canadians and all middle-income taxpayers. One change involves the federal sales tax; the other two, income tax.

Sales Tax

The federal sales tax was previously increased from 5 to 6 percent for construction goods and cable and pay television services, from 12 to 13 percent for alcoholic beverages and tobacco, and from 9 to 10 percent for other taxable goods for the period October 1, 1984 to December 31, 1988. The Budget will extend this increase beyond the December 31, 1988 cut-off point. It will increase sales taxes by another percentage point (i.e., to 7 percent, 14 percent and 11 percent, respectively). It also applies the federal sales tax to a number of consumer goods that previously were exempt - candy and confectionery, pet food, soft drinks, health goods (e.g., medicated creams, lotions, shampoos, soaps and bandages), surgical and dental instruments and insulation materials, among others.

Sales taxes are regressive, which means they take up a larger proportion of the income of low-income consumers. The Budget will add hundreds of dollars in federal sales tax increases for most Canadians. Poor people - welfare recipients, the working poor, low-income pensioners - obviously can least afford them. The Canadian Council on Social Development has estimated that sales tax, gasoline, alcohol and cigarette tax hikes will amount to increases of $140 for a $15,000 couple with two children in 1990, $282 for the same couple with $20,000 and $361 for a couple with $40,000.[1]

Federal Tax Reduction

The $50 federal tax reduction, which benefits lower and middle-income taxpayers, will be eliminated for the 1986 and subsequent taxation years. This tax reduction was transferable between spouses (i.e., if a spouse had little or

no taxable income, his or her tax reduction could be used by the other spouse), which means that some families now will pay $100 more in federal taxes. Since only the very poorest of Canadians are below the tax-paying threshold, many modest as well as middle-income individuals and families will pay more federal tax as a result. More than half the elderly pay income tax, so they too will be adversely affected by the elimination of the federal tax reduction.

Personal Income Tax

Personal tax exemptions (the $4,140 basic personal exemption, $3,630 married or equivalent exemption, and $2,590 age exemption) and tax brackets (the blocks of income that are taxed at progressively higher rates, ranging in 1985 from 6 per cent in federal taxes on the first $1,295 of taxable income to 34 per cent for taxable income above $62,160) no longer will be fully indexed to the cost of living. Instead, like Old Age Security and family allowance benefits, they will be increased only by the amount that inflation exceeds 3 percent a year.

Taxpayers - including many with very modest incomes - will end up paying more tax each year since they will not be able to deduct as much from their taxable income and because their income increases from year to year will move them up the tax ladder. Appendix F shows how much the tax bill will increase for single persons and families at different income levels.

Surtax

One change that will not affect low and middle-income Canadians is the temporary surtax on higher-income taxpayers, who will pay 5 per cent of basic federal tax between $6,000 and $15,000 and 10 per cent on basic federal tax above $15,000. For example, married taxpayers with two children earning between $40,000 and $75,000 in 1985 will have to pay the 5 percent surtax, while those earning more than $75,000 also will have to pay the 10 percent surtax. A one-earner couple with two children and earnings of $60,000 will pay a surtax of $192 in 1986; the surtax for the same type of family earning $80,000 will come to $501.

However the surtax will only last 18 months, from July 1985 to the end of 1986. By contrast, the changes that will affect low and middle-income Canadians - notably the partial indexation of Old Age Security, child benefits and the income tax system - are permanent.

Capital Gains Exemption

Many upper-income taxpayers will benefit handsomely from a major change to the taxation of capital gains. At the present time, half of capital gains (e.g., from the sale of property other than a principal residence, stocks and bonds) must be included in income for tax purposes. The Budget will exempt from taxation all capital gains up to a lifetime limit of $500,000. This change will be phased in, starting with a cumulative limit of $10,000 of taxable capital gains in 1985 and rising to $25,000 in 1986, $50,000 in 1987, $100,000 in 1988, $150,000 in 1989 and $250,000 from 1990 on.

The capital gains exemption will mean lifetime tax savings of up to $125,000 for high-income taxpayers. And it is only the affluent who realize enough capital gains to reap substantial rewards from this new exemption.

In the 1982 taxation year, persons with incomes above $50,000 represented only 18 per cent of taxfilers with net taxable capital gains, but they accounted for 63 per cent of the value of taxable capital gains. Because only half of capital gains were subject to tax, the $50,000-and-over group saved some $285 million in federal income taxes, which works out to about $2,300 per person. They enjoyed $7 in every $10 of federal tax savings from this tax exemption. The Budget will reward them even more since they will be able to shelter more capital gains from taxation.

Pension Deductions

The other change that will reward mainly upper-income Canadians is the substantial boost in the amount of contributions to private pension plans and RRSPs that can be deducted from taxable income.

At the present time, both employers and employees are allowed to deduct from taxable income up to $3,500 a year in respect of contributions to a registered private pension plan (RPP). An employee who belongs to a private pension plan but contributes less than $3,500 can put some or all the difference in an RRSP and claim this amount as well as a tax deduction. However RPP and RRSP contributions together cannot exceed $3,500 or 20 per cent of earnings. A taxpayer who does not belong to a private pension plan can contribute 20 per cent of earnings up to $5,500 a year in an RRSP and claim this amount as a tax deduction.

The tax deductions for contributions to private pension plans and RRSPs benefit upper-income taxpayers most, as Tables 1 and 2 clearly demonstrate. The 'inequality index' is the ratio of an income group's share of tax savings to its share of taxfilers claiming the deduction. A figure of 1.0 means that the income category gets a perfectly fair share of tax savings, in the sense that its share of benefit equals its share of claimants. A figure less than 1.0 means that an income group gets less than its fair share of benefits, while the opposite is the case if its inequality index exceeds 1.0.

Table 1

Distribution of Deduction for Registered Pension Plan Contributions, Claimants and Benefits, 1982 Tax Year

Income Group	Average Benefit	Share of Benefits	Share of Claimants	Inequality Index
Under $10,000	$ 56	0.5%	3.9%	0.13
10,000 - 20,000	170	11.1	26.8	0.41
20,000 - 30,000	346	30.9	36.5	0.85
30,000 - 40,000	563	28.4	20.6	1.38
40,000 - 50,000	885	16.4	7.6	2.16
50,000 and over	1,135	12.7	4.6	2.76
Total	409	100.0	100.0	

Table 2

Distribution of Deduction for Registered Retirement Savings Plan Contributions, Claimants and Benefits, 1982 Tax Year

Income Group	Average Benefit	Share of Benefits	Share of Claimants	Inequality Index
Under $10,000	$ 173	1.0%	4.3%	0.23
10,000 - 20,000	393	11.5	22.1	0.52
20,000 - 30,000	614	24.9	30.7	0.81
30,000 - 40,000	811	22.8	21.2	1.08
40,000 - 50,000	1,060	15.1	10.7	1.41
50,000 and over	1,690	24.7	11.7	2.25
Total	755	100.0	100.0	

The Budget will raise RPP and RRSP deduction limits considerably. Combined employer and employee contributions up to 18 per cent of earnings to money purchase pension plans and RRSPs will be deductible up to a maximum of $7,500 in 1986, $9,500 in 1987, $11,500 in 1988, $13,500 in 1989 and $15,500 in 1990. The same limits apply for those who have RRSPs only and for employees who contribute to defined benefit RPPs (most members of private pension plans belong to plans of this type).[2] The latter group also will be allowed to deduct RRSP contributions not exceeding 18 percent of earnings up to $2,000 a year. All individuals will be able to carry forward unused RRSP contributions for up to seven years, starting in 1986.

Since higher-income taxpayers already reap the lion's share of tax savings from deductions for contributions to private pension plans and RRSPs, they stand to gain most from the Budget's proposals to raise contribution limits. Table 3 shows the tax savings for single taxpayers at different income

levels who belong to a private pension plan and have an RRSP. We show figures for 1990, when the contribution increases will be fully phased in.

Table 3

Tax Savings for Single RPP/RRSP Contributors, Before and After Budget, 1990

Earnings	Before Budget	After Budget	Increase
$20,000	$ 414	$ 414	$ 0
30,000	1,205	1,409	204
40,000	1,295	1,776	481
50,000	1,554	2,442	888
60,000	1,554	2,753	1,199
70,000	1,628	3,138	1,510
80,000	1,761	4,328	2,567

The $80,000 earner will enjoy $2,567 more in tax savings in 1990 because the Budget will allow him to claim larger amounts of RPP and RRSP contributions. A middle-income single person earning $30,000 will gain only $204 in 1990 as a result of the increased contribution limits. The difference is due to the structure of our income tax system: Taxpayers in high marginal tax brackets reap larger tax savings from exemptions and deductions than those in lower marginal tax brackets.

Table 4 shows how much the increase in tax deduction limits will mean for an upper-income taxpayer in the highest marginal tax bracket who contributes the maximum to an RRSP. We assume the person does not belong to a private pension plan and can only save for retirement through an RRSP; self-employed professionals figure prominently in this category. To qualify for the maximum deduction in 1990, such an RRSP contributor would require an income of at least $86,111.

Table 4

Impact of Budget on High-Income RRSP Contributors, 1986 to 1990

	Maximum Tax Savings From RRSP Deduction		
	Before Budget	After Budget	Increase
1986	$ 2,768	$ 3,774	$ 1,006
1987	2,768	4,780	2,012
1988	2,768	5,787	3,019
1989	2,768	6,793	4,025
1990	2,768	7,800	5,032
Total	13,840	28,934	15,094

Note

Taxfilers with RRSPs only, contributing maximum allowable amount.

The tax savings grow substantially each year, reaching up to $7,800 by 1990. For example, a one-earner couple with two children and earnings of $80,000 will save an additional $1,000 in 1986, thanks to the increase in contribution limits, far offsetting the $500 it must pay in surtax for that year. Keep in mind that the surtax is for 18 months only, while the RRSP and RPP deduction limits will increase substantially until 1990 and thereafter will be fully indexed to increases in the average wage.

CHILD BENEFITS

The Budget proposed changes to all three federal child benefits that are to be phased in over the next few years. Despite assurances that these modifications "will provide increased support to low-income families",[3] in fact **many lower and all middle-income families with children will receive less than they do from the current system. After 1990, even the poorest families stand to lose child benefits, and in future fewer and fewer families will be eligible for the child tax credit.**

(The following paragraphs summarize the child benefit proposals contained in the Budget. For a clear and thorough explanation of the operation, cost and beneficiaries of federal child benefit programs, the reader should consult the National Council of Welfare's March 1985 report Opportunity for Reform.)

Family allowances currently pay $31.27 per child each month ($375 for the year) and are indexed fully to the cost of living. Starting in 1986, family allowances will be subject to the same partial indexation increase (only the amount that inflation goes above 3 percent a year) as Old Age Security benefits.

The Budget will raise the child tax credit to $454 per child for the 1986 taxation year, $489 in 1987 and $524 in 1988 (these amounts will be received in 1987, 1988 and 1989, respectively, since the child tax credit is actually paid out the year after the taxation year). From the 1989 taxation year onwards, the child tax credit will be indexed only to the amount of inflation over 3 percent a year.

The 'turnover point' (the level of net family income above which the child tax credit is reduced by 5 cents for every dollar) will be lowered from $26,330 to $23,500 beginning the 1986 taxation year. The turnover point will be partially indexed according to the same inflation-over-3 percent formula as will be applied to family allowances, the child tax credit and the old age pension.

The children's tax exemption will be reduced from the present $710 per child under 18 to $560 in the 1987 taxation year and to $470 in 1988. In 1989, the children's tax exemption will be lowered to equal the annual family allowance, then subject to the same partial indexation provision.

Table 5 summarizes the various changes in child benefits. We assume that inflation will run 4.2 percent in 1986 and 3 percent for each year from 1987 through 1990.

Table 5

Impact of Budget on Federal Child Benefits, 1985 to 1990

	Benefits per Child			
	family allowance	child tax credit	credit turnover point	children's tax exemption
1985	$ 375	$ 384	$ 26,330	$ 710
1986	379	454	23,500	710
1987	384	489	23,780	560
1988	384	524	23,780	470
1989	384	524	23,780	384
1990	384	524	23,780	384

Note

Inflation assumptions are 4.1% for 1985, 4.2% in 1986 and 3% for each year from 1987 through 1990. The Budget changes come into effect in 1986. The child tax credit figures are for the taxation year.

Table 6 looks at the Budget's impact on the poorest of Canada's families with children - those living on welfare or minimum wages. They get the family allowance and child tax credit, but their incomes are too low to benefit from the children's tax exemption. We show total child benefits for a couple with two children and earnings of $9,000 or less. Such a family's disposable income from earnings and child benefits would come to $10,200 after the Budget - half the estimated low-income line ($20,821) for a family of four living in a large city and about one-third of average family income.

Table 6

Impact of Budget on Child Benefits, Very Poor Family With Two Children, 1986 to 1991

	Total Benefits		
	Before Budget	After Budget	Difference
1986	$ 1,549	$ 1,527	$ - 22
1987	1,612	1,676	64
1988	1,671	1,746	75
1989	1,720	1,816	96
1990	1,772	1,816	44
1991	1,824	1,816	- 8

Note

Child benefits are family allowances and the child tax credit. The family earns less than $9,000.

In 1986 the family will receive $22 less in family allowance payments (because of partial indexation). From 1987 through 1990, as the child tax credit increases are phased in, the family gets more child benefits thanks to the Budget; its child tax credit raises more than compensate for its family

allowance losses. However it begins to lose benefits in 1991 (and the loss will grow with each passing year) because both its child benefits - the family allowance and the child tax credit - are increased only by the amount of inflation over 3 percent. Without the Budget, these payments would be fully indexed to the annual increase in the cost of living.

The Budget also will reduce the number of families who receive the maximum child tax credit because it plans to lower the turnover point from $26,330 to $23,500 in the 1986 taxation year. For example, a family with a net income of $26,000 would qualify for the full payment under the present system since it is below the turnover point above which the child tax credit begins to be reduced. However lowering the turnover point to $23,500 means that its child tax credit will be reduced by $125 (i.e., 5 percent of the difference between $26,000 and $23,500).

The turnover point will only be indexed to inflation above 3 percent, so that as average incomes rise from year to year, more and more families will pass the turnover point and receive lower benefits. In the same way, an increasing number of families will move above the cutoff point (the income level above which they no longer qualify for partial benefits) for the child tax credit. As time goes by, then, fewer and fewer families will receive the maximum child tax credit and more and more will not qualify for any child tax credit at all.

The poorest families will get more child benefits from 1987 to 1990, after which they will experience losses as a result of the Budget. However the large majority of Canadian families - including many that are below the low-income line - will lose child benefits from 1986 on. To understand why this will happen, we must explore the Budget's impact on both child benefits and the income tax system.

GIVING AND TAKING: THE CASE OF FAMILIES WITH CHILDREN

Table 7 shows how the Budget will affect two-earner couples with two children over the next five years.[4] The first, a low-income family, has combined spouses' earnings of $15,000. The second, a middle-income family, takes home $35,000 in earnings. The third is a well-off couple earning $80,000. Our analysis takes into account the Budget's proposed changes to child benefits and the personal income tax system, but not increases in consumer taxes (such as the federal sales tax) which could add about $200 to $300 a year more to the tax bill of most Canadian families.

In 1986, the $15,000 family will lose $19 worth of child benefits. The value of its children's tax exemption ($357 in tax savings) and child tax credit ($768) does not change, but the onset of partial indexation reduces its net (after-tax) family allowance from $587 (without the Budget) to $568 (with the Budget) for a net reduction of $19.

This loss is trivial in comparison with the family's income tax bill, which goes up by $135 in 1986. Two factors are at work. The family loses its federal tax reduction, which costs it $100. In addition, it cannot deduct as much in basic personal exemptions (since they are indexed only by the amount that inflation exceeds 3 percent, rather than by the full cost of living increase). As a result, the low-income family's taxable income is higher and so it pays more federal and provincial income tax. Together these changes cost the family $135 in extra income tax.

The middle-income family loses about the same amount of child benefits as the lower-income family, but faces a larger income tax increase in 1986. Its lower child benefits and higher taxes leave it $208 behind as a result of the Budget. The same explanation applies as for the $15,000 family.

The upper-income family, whose spouses together earn $80,000, loses $18 in child benefits but actually pays $649 less in federal and provincial income taxes, for a net gain of $631. The reasons for this puzzling result are rather complex, but it is important to understand them.

Table 7

Impact of Budget on Two-Earner Couple With Two Children, by Family Earnings, 1986 to 1990[4]

Family Earnings	1986	1987	1988	1989	1990	Total
$15,000						
child benefits	$ -19	-3	$ -31	$ -46	$ -89	$ -188
income tax	+135	+269	+353	+444	+490	+1,691
result	**-154**	**-272**	**-384**	**-490**	**-579**	**-1,879**
$35,000						
child benefits	-16	-150	-172	-200	-236	-774
income tax	+192	+408	+556	+706	+816	+2,678
result	**-208**	**-558**	**-728**	**-906**	**-1,052**	**-3,452**
$80,000						
child benefits	-18	-212	-298	-377	-357	-1,262
income tax	-649	-310	-11	+296	+537	-137
result	**+631**	**+98**	**-287**	**-673**	**-894**	**-1,125**

Note

Minus signs (-) mean less and plus signs (+) mean more. In 1986, the $15,000 family ends up $154 behind ($-154) because it loses $19 in child benefits ($-19) and pays $135 more in income tax ($+135). The $80,000 family is $631 ahead ($+631) because it pays $649 less in income taxes ($-649) and loses only $18 in child benefits ($-18). Table 7 does not include federal sales tax increases.

Unlike the other two families, the affluent couple ends up with a lower taxable income because of the Budget. True, its basic personal exemptions are lower since they are only partially indexed to inflation. However this factor is offset by the spouses' higher tax deductions for their contributions to registered pension plans (RPPs) and RRSPs. Before the Budget, the most that each spouse could claim as a tax deduction was $3,500 in combined RPP and RRSP contributions. After the Budget, each can deduct up to $7,500 in RPP contributions in 1986 as well as another $2,000 in RRSP savings. (We assume that one spouse earns 60 percent of family earnings - $48,000 - and the other spouse 40 percent or $32,000; employees earning this much are likely to belong to a private pension plan - we assume they contribute 7 percent of their salary - and to have an RRSP).

The upper-income family's higher deductions for RPP and RRSP contributions translate into lower taxable income, which in turn means a lower federal and provincial tax bill. The higher earner will pay a surtax of $81, but this tax increase is much less than the tax savings the couple enjoys from the boosted deductions for RPP and RRSP contributions. In the end, the couple saves $649 in federal and provincial income taxes.

In 1987, the low-income couple in our example loses fractionally ($3) in child benefits because of the Budget. Its increased child tax credit is almost cancelled out by a lower net family allowance and lower tax savings from the children's tax exemption. However the elimination of the federal tax reduction and the partial indexation of personal tax exemptions and brackets raises its income tax bill by $269.

From 1988 on, the low-income family loses more child benefits and pays more income tax; the child benefit losses and tax increases get larger with each passing year. By 1990, the family ends up $579 behind as a result of the Budget. Its losses for the five-year period total a substantial $1,879.

The prospect is much the same for the middle-income family. However it loses even more child benefits and pays more income tax from year to year, bringing its five-year accumulated deficit to $3,452.

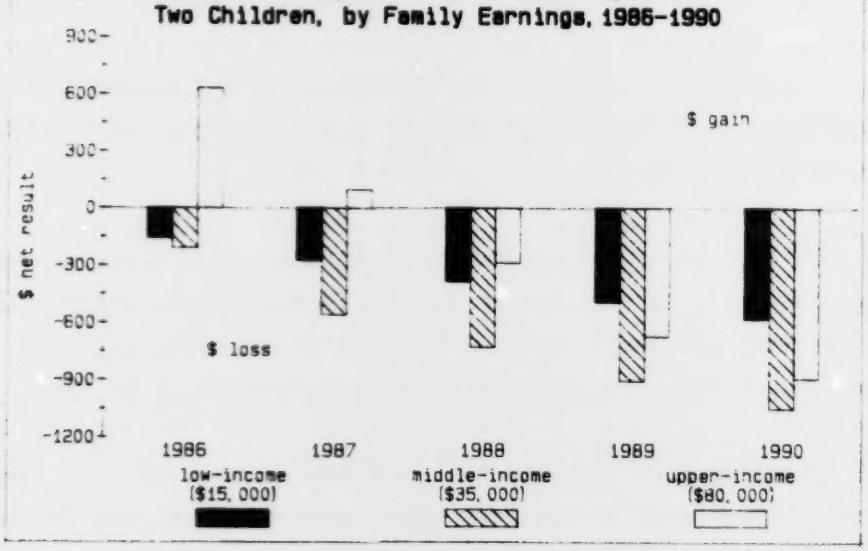
The high-income family fares much differently. Granted, it loses more child benefits than the low and middle-income families, as promised in the Budget. On the other hand, it pays less federal and provincial income taxes in 1986, 1987 and 1988. Only in 1989 does the couple in our example start to pay more income tax, when the effects of partial indexation (which raises its taxes) begin to outweigh its tax savings from higher deductions for RPP and RRSP contributions.

By 1990, the $80,000 family will have lost a total of $1,125 as a result of the Budget's changes to child benefits and the income tax system. The low-income family will lose $754 more than the affluent couple. The middle-income family will lose more than three times as much as the well-off couple earning over twice as much.

The end result of these complex changes is easier to grasp through pictures rather than numbers. Figure A illustrates the Budget's impact on a two-earner couple with two children, using the statistics from Table 7.

Figure A

Impact of Budget on Two-Earner Couple With Two Children, by Family Earnings, 1986-1990

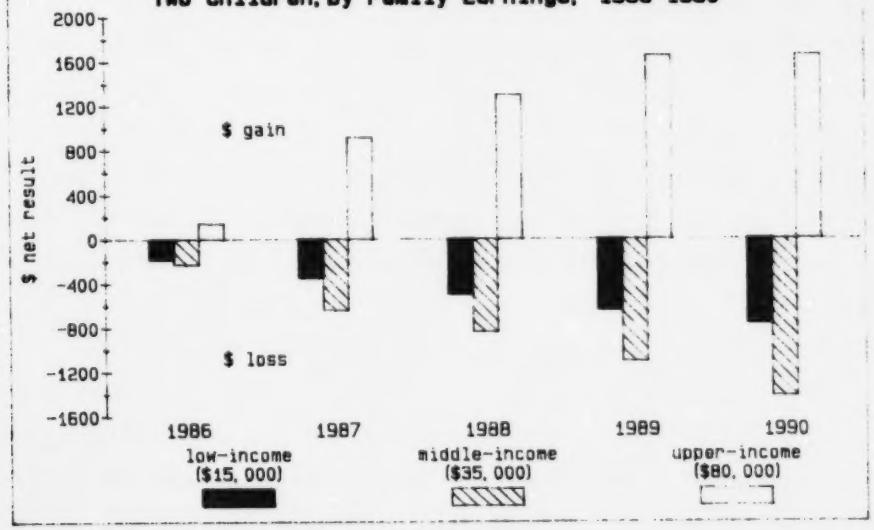


The low-income family, represented by the black bar, loses progressively with each passing year. The middle-income family loses more, also by ever increasing amounts. The upper-income family in our example comes out ahead in 1986 and 1987 but loses in 1988, 1989 and 1990. Note that the affluent family's losses surpass those of the low-income family only in 1989 and 1990, and are never as much as those experienced by the middle-income couple.

Figure B looks at one-earner couples with two children. Table 8 gives a detailed breakdown of the changes in child benefits and income taxes on which the graph is based.

Figure B

Impact of Budget on One-Earner Couple With Two Children, by Family Earnings, 1986-1990



Although the amounts differ, the overall pattern for low and middle-income families is the same whether they have one or two earners: They will lose money. The Budget will put the $15,000 one-earner family a total of $2,422 behind over the course of the next five years. The middle-income couple will be hit twice as hard, to the tune of $4,216 in total lost child benefits and increased income taxes from 1986 through 1990.

Table 8

Impact of Budget on One-Earner Couple With Two Children, by Family Earnings, 1986 to 1990

Family Earnings	1986	1987	1988	1989	1990	Total
$15,000						
child benefits	$ -16	$ -13	$ -44	$ -65	$-110	$ -248
income tax	+163	+334	+452	+572	+653	+2,174
result	**-179**	**-347**	**-496**	**-637**	**-763**	**-2,422**
$35,000						
child benefits	-14	-162	-169	-217	-259	-821
income tax	+211	+476	+667	+884	+1,157	+3,395
result	**-225**	**-638**	**-836**	**1,101**	**-1,416**	**-4,216**
$80,000						
child benefits	-12	-131	-260	-415	-441	-1,259
income tax	-153	-1,045	-1,560	-2,065	-2,098	-6,921
result	**+141**	**+914**	**+1,300**	**+1,650**	**+1,657**	**+5,662**

Note

See Table 7. The $80,000 earner is self-employed.

The results differ somewhat for the high-income family earning $80,000. Whereas we assumed that each spouse in the two-earner couple is an employee, we have chosen a self-employed person for the one-earner couple. Its child benefit losses and income tax increases (due in 1986 to the temporary surtax and in each year from 1986 to 1990 to the partial indexation of the tax system) are more than made up for by the tax savings the family will reap from the Budget's decision to raise the tax deduction limits for RRSP contributions. As a result, the $80,000 family gains from the Budget every year.

By 1990, a taxpayer who contributes only to an RRSP (the self-employed cannot join private pension plans) will be allowed to deduct almost three times as much in RRSP contributions ($15,500 as opposed to the present limit of $5,500). The $80,000 family will save more than $7,000 from its 1990 income tax bill as a result.

Over the course of the next five years, the affluent one-earner couple in our example will **gain** over $5,600 thanks to the May 1985 Budget. The low and middle-income families will **lose** thousands of dollars.

If there is any group of families who least can afford to lose income, it is single parents. Almost half (49 percent) of single mothers were below the low-income line in 1983, and their average income ($17,585) was only 44 percent of the $39,554 average for a two-parent family. Single fathers also run a significantly higher risk of poverty than couples; 21 percent were low-income in 1983 compared to 11 percent of couples with children.

Figure C charts the impact of the Budget on one-parent families with two children. Table 9 presents the changes in child benefits and income taxes which the graph summarizes.

Table 9

Impact of Budget on Single Parent With Two Children, by Family Earnings, 1986 to 1990

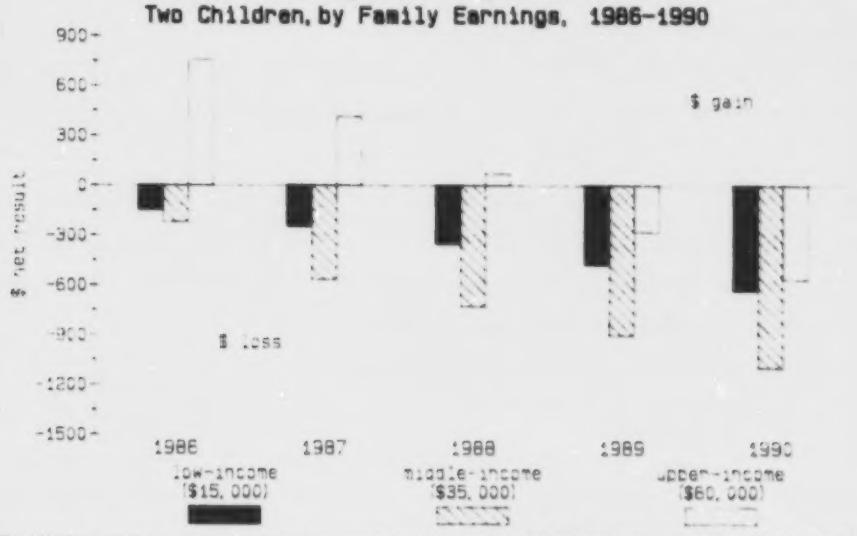
Family Earnings	1986	1987	1988	1989	1990	Total
$15,000						
child benefits	$ -36	$ -13	$ -32	$ -61	$-139	$ -281
income tax	+110	+233	+318	+413	+489	+1,563
result	**-146**	**-246**	**-350**	**-474**	**-628**	**-1,844**
$35,000						
child benefits	-57	-190	-200	-218	-279	-944
income tax	+161	+374	+526	+683	+816	+2,560
result	**-218**	**-564**	**-726**	**-901**	**-1,095**	**-3,504**
$60,000						
child benefits	-61	-207	-314	-420	-492	-1,494
income tax	-819	-621	-386	-143	+71	-1,898
result	**+758**	**+414**	**+72**	**-277**	**-563**	**+404**

Note

See Table 7.

Figure C

Impact of Budget on Single Parent With Two Children, by Family Earnings, 1986-1990



Like couples, single-parent families are eligible for the family allowance, child tax credit and children's tax exemption. However they also benefit from the equivalent to married exemption which allows them to deduct a sizeable amount ($3,630 for the 1985 tax year) in respect of one child. We include their tax savings from the equivalent to married exemption in our calculations.

The picture is familiar. The low ($15,000) and middle ($35,000) income families lose money in amounts that increase each year. The $60,000 one-parent family (a rare breed) gains from the Budget for the first three years and only begins to lose after 1989, so that it still ends up $404 ahead at the end of the five-year period. The low-income one-parent family loses a total of $1,844 from 1986 through 1990, and the middle-income family is $3,504 behind. Since most single-parent families have low or modest incomes, most will be hurt by the Budget.

ELDERLY BENEFITS

All Canadians 65 and older receive Old Age Security benefits. The 'old age pension', as it is popularly known, currently pays $277 a month and goes to over two and half million elderly women and men.

Almost half of Canada's aged - 1,248,328 out of 2,581,702 or 48 percent - also qualify for the Guaranteed Income Supplement (GIS) because they have low incomes. The maximum GIS is $329 a month for a single pensioner or a married pensioner whose spouse does not receive the Old Age Security or Spouse's Allowance, and $428 a month for a pensioner couple. Guaranteed Income Supplement benefits are reduced by $1 for every $2 in other monthly income (not counting Old Age Security) averaged over the calendar year from such sources as private pensions, the Canada/Quebec Pension Plans, interest from investments and employment earnings. The level of other income above which pensioners no longer qualify for any Guaranteed Income Supplement works out to about $7,900 a year for a single person and $10,400 for a couple.

As a result, there are two kinds of Guaranteed Income Supplement recipients. Pensioners with no source of income other than Old Age Security qualify for the maximum GIS payment. The others receive partial benefits (i.e., less than the maximum) because they have other sources of income which reduce their GIS benefit. Table 10 gives the most recent statistics on the two groups.

Table 10

Single and Married Pensioners Receiving Maximum and Partial GIS, May 1985

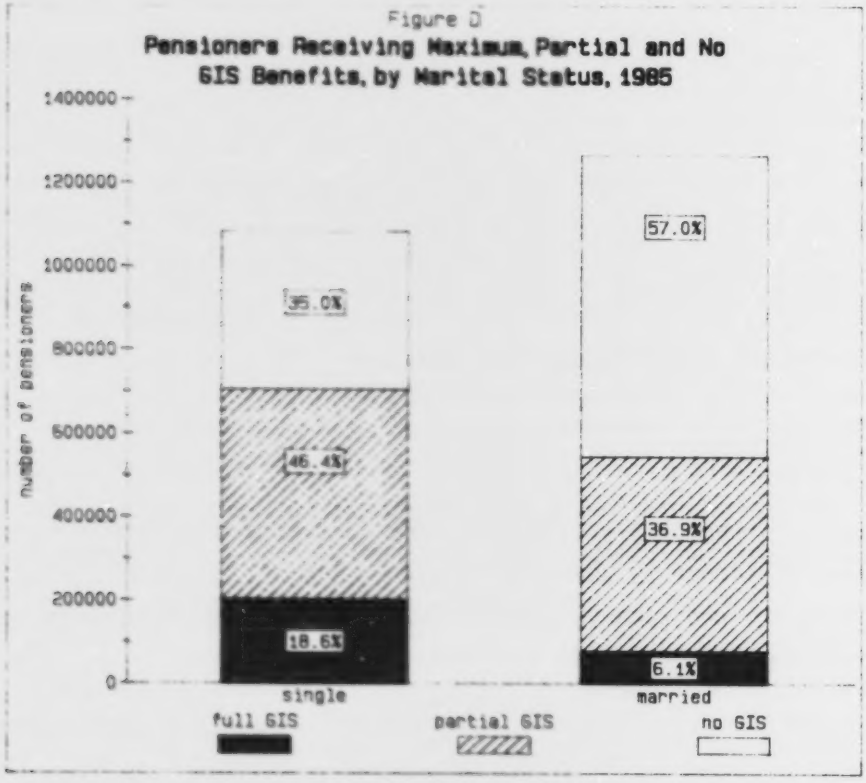
	maximum GIS	partial GIS	Total
single	201,904	502,431	704,335
married	77,482	466,511	543,993
total	279,386	968,942	1,248,328

Canada's poorest pensioners are the one in five Guaranteed Income Supplement recipients (279,386 out of 1,248,328) whose only source of income is the Guaranteed Income Supplement and Old Age Security. Most of these people (201,904 out of 279,386 or 73 per cent) are single. Most are women: We estimate that about 185,000 or two-thirds of those who qualify for the maximum GIS benefit are women, most of them widows.

Figure D divides single and married pensioners into three groups - those who receive the maximum Guaranteed Income Supplement, partial GIS and no GIS.

Figure D

Pensioners Receiving Maximum, Partial and No GIS Benefits, by Marital Status, 1985



There are marked differences between single and married pensioners. The majority of single elderly Canadians have incomes low enough to qualify for the Guaranteed Income Supplement - 18.6 percent (201,904) get the maximum supplement and another 46.4 percent (502,431) receive partial benefits. Only 35 percent of single pensioners get enough income from other sources (e.g., the

Canada or Quebec Pension Plan, private pensions, earnings, investments) to lift them over the income cutoff for the Guaranteed Income Supplement. And that income level is by no means high: A single pensioner with an income (from Old Age Security and other sources) of about $11,240 - only $1,000 above the estimated poverty line - does not qualify for any Guaranteed Income Supplement.

The picture is different for married pensioners. Only 6.1 percent receive the maximum Guaranteed Income Supplement and 36.9 percent get partial payments. The majority (57.0 percent) do not receive any Guaranteed Income Supplement.

Old Age Security payments amount to $3,340 in 1985 for a single pensioner; the Guaranteed Income Supplement (at the maximum rate) adds another $3,970 for a total federal benefit of $7,310 - $2,928 below the estimated poverty line for a single person living in a city of 500,000 or more. An aged couple gets $6,680 in Old Age Security benefits and a maximum $5,171 from the Guaranteed Income Supplement, which total $11,851 - $1,657 less than the poverty line for a couple living in a large city . Six provinces and the two territories provide their own income supplement for the aged poor; the amounts vary widely from a few hundreds dollars to more than $1,000 for a single person and about twice these amounts for a couple.

However, virtually all elderly singles and many pensioner couples whose only source of income is government income security programs are poor. Indeed many pensioners who receive partial Guaranteed Income Supplement benefits because they have some other income also remain below the low-income line.

The most recent statistics, for 1983, show a total of 596,000 elderly Canadians with low incomes. The large majority of them - 421,000 or 71 per cent - are women. Six in ten unattached elderly women (those who live alone or with non-relatives) were poor at last count.

Nevertheless there has been some progress against poverty among the aged, and their economic condition has improved significantly over the past

twenty years. The percentage of families headed by elderly persons living below the poverty line declined from 41.4 per cent in 1969 to 11.1 per cent by 1983. The poverty rate for the unattached elderly is still very high (57.5 percent in 1983), but it was even worse (69.2 per cent) in 1969.

Government, the private sector and voluntary agencies now provide a wide range of subsidies and services that stretch elderly Canadians' limited dollars. The incomes of the aged also have been improved, thanks largely to improvements in the public retirement income system (the Old Age Security, Guaranteed Income Supplement, Spouse's Allowance, provincial income supplements and the Canada and Quebec Pension Plans). The Old Age Security benefit was increased by 20 per cent in 1973. Since it came into effect in 1967, the Guaranteed Income Supplement has been increased (over and above indexation) five times, most recently (last year) by $50 a month for the single elderly. A single person eligible for Old Age Security and the maximum Guaranteed Income Supplement received $1,260 in 1967, or $4,268 in today's dollars. By 1985, annual benefits from the two programs had risen to $7,310 for low-income single pensioners, which represents a sizeable real increase of 71 per cent since 1967.

The fact that both Old Age Security and Guaranteed Income Supplement benefits have been fully indexed to the cost of living since 1973 is crucial. Without this protection, the incomes of most elderly Canadians would have been seriously eroded during the period from 1974 to 1982 when inflation averaged 10 per cent a year.

The Budget will weaken this important feature of elderly benefits. Guaranteed Income Supplement benefits will continue to be fully indexed to the cost of living on a quarterly basis. However Old Age Security payments will be indexed only to that part of inflation over 3 percent a year. This change is known as 'partial indexation'.

Figures E and F show the impact of partial indexation on the poorest pensioners - the 185,000 elderly women and 94,000 men who rely on Old Age

Security and the Guaranteed Income Supplement for all of their retirement income. Figure E shows the difference between combined Old Age Security/maximum Guaranteed Income Supplement benefits for single pensioners, and Figure F for elderly couples, before and after the Budget.

Figure E

Elderly Benefits, Poor Single Pensioner, Before and After Budget, 1985-1990

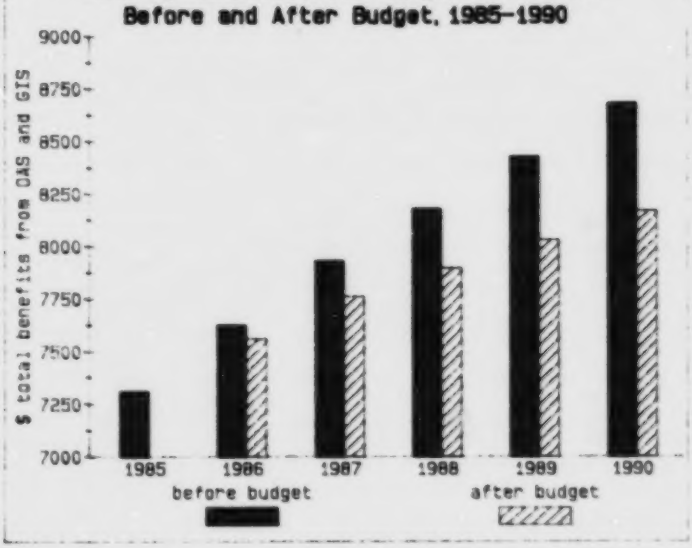
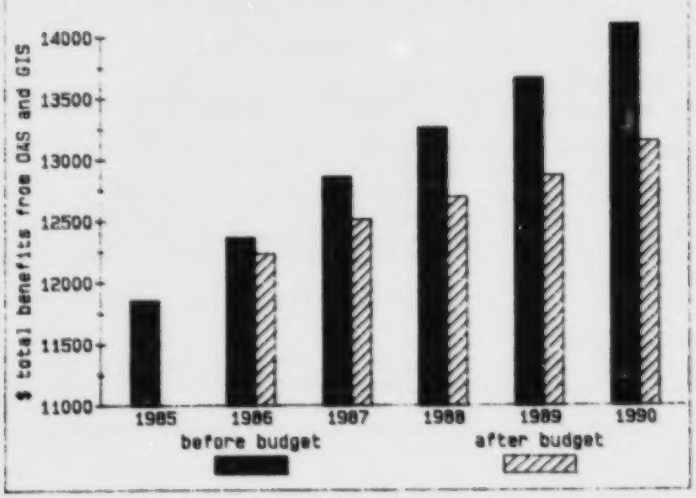


Figure F

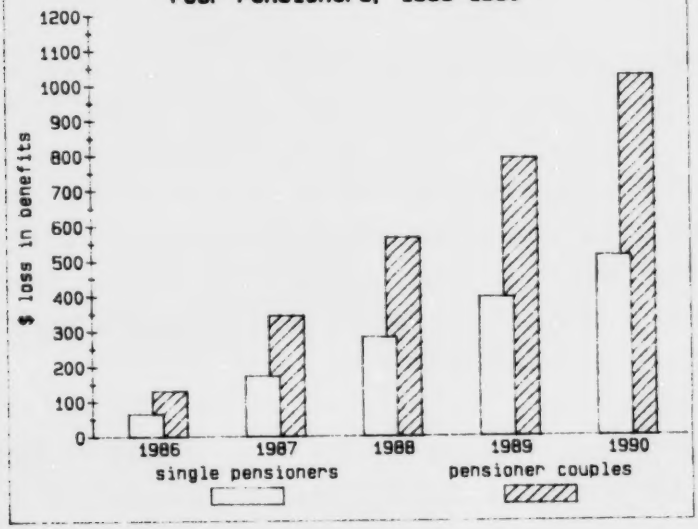
Elderly Benefits, Poor Pensioner Couple, Before and After Budget, 1985-1990



In 1986, when the Minister of Finance plans to apply the partial indexation provision, the single pensioners will receive about $65 less because their Old Age Security payment will not be fully indexed to the cost of living. A couple receiving the Old Age Security will be $130 worse off. In 1987, the loss will increase to $172 for a single pensioner and $344 for a pensioner couple. By 1990, single pensioners will be more than $500 worse off and couples over $1,000 behind as the result of the May 1985 Budget. Figure G charts the losses from 1986 through 1990.

Figure G

Loss in Elderly Benefits After Budget, Poor Pensioners, 1986-1990



Low-income Canadians aged 60 to 64 who qualify for the Spouse's Allowance also will see their benefits eroded as a result of partial indexation. Those who receive the maximum Spouse's Allowance will experience the same loss as the single pensioner in Figure E.

The pension deficit gets larger year by year. Losses by 1990 will be eight times what they will be in 1986. Over the next five years, Canada's

poorest pensioners stand to lose more than $1,400 each as a result of the Budget. They already have to pinch their pennies to get by: Reductions of hundreds of dollars a year will force many poor seniors to cut back on food, transportation, the few leisure activities they can afford and other expenditures that most Canadians take for granted.

Partial indexation will hurt the poorest pensioners (the 279,000 who receive the maximum Guaranteed Income Supplement) most since Old Age Security supplies so large a portion of their limited income - 46 per cent for single pensioners, 56 percent in the case of elderly couples. However most elderly Canadians have modest incomes, so most will be hurt by the Budget. Two-thirds of individuals 65 and over had incomes below $10,000 in 1983.

Single pensioners no longer qualify for the Guaranteed Income Supplement if their non-Old Age Security income exceeds around $7,900 this year; someone at this cut-off point has a total income (from Old Age Security and other sources such as the Canada/Quebec Pension Plan or private pensions) of only $11,240 - hardly a generous income and, in fact, just $1,000 over the low-income line. They can ill afford to lose Old Age Security benefits. The same thing applies, of course, to the 969,000 pensioners with even lower incomes who qualify for partial Guaranteed Income Supplement benefits.

It is very unlikely that the Old Age Security program will be allowed to wither away over the years as a result of partial indexation. Indeed, the Budget states that: "The government will review the adequacy of payments in light of future circumstances and will increase them as resources permit".[5] More likely, the federal government will increase benefits periodically, in the same haphazard way that most provincial governments raise their welfare payments. Cynics will contend that Old Age Security increases likely will come during election years.

Whatever the motive for and timing of occasional increases in Old Age Security benefits, the end of full indexation poses serious problems for the future of Canada's retirement system. Periodic increases likely will not fully

make up for the erosive effect of inflation - unless, of course, inflation drops to little or nothing, which seems improbable. The majority of Canadians, who are not well-off, will no longer be able to count on the Old Age Security pension to provide a secure basis for their retirement income. Our pension system, which most observers agree is already badly in need of reform, will be weakened at its very foundation.

PROTECTING THE POOR

There is no justification for taking money away from families and individuals who already have to get by on inadequate incomes. We urge the federal government to take measures to protect lower-income Canadians from the effects of the May 1985 Budget.

Low-income Tax Credit

Many lower-income Canadians already pay income tax. A minimum wage worker in Nova Scotia, for example, will pay $473 in federal and provincial income taxes this year on earnings of just $7,800. A one-earner couple supporting two children on $12,000 this year (about one-third the average income for a family that size and some $8,000 below the low-income line) owes $249 in federal and Nova Scotia taxes. In fact in 1982, the latest year for which final taxation statistics are available, taxfilers in the $5,000 to $10,000 income range paid on average $399 each in federal and provincial income taxes despite their low incomes.

The Budget will increase the tax burden on most Canadians, the poor included. Our analysis has found that even modest-income families earning just $15,000 will pay hundreds of dollars more each year in federal and provincial income tax because the Budget will take away the federal tax reduction and partially de-index the personal income tax system. And the tax burden will grow heavier with each passing year. A single person earning only $10,000 - far below the estimated $24,000 average industrial wage and about equal to the poverty level for one person - will face income tax hikes of $87 in 1986, $141 in 1987, $184 in 1988, $234 in 1989 and $281 in 1990, for a five-year total of $927. In addition, increases in the federal sales tax and other consumer taxes will reduce the disposable income of all consumers - including the poor - by hundreds more dollars.

There is a simple and financially feasible solution to this problem. **We recommend that the Minister of Finance institute a tax credit to shield low-income taxpayers from increases in federal income taxes that will result from the Budget.**

The federal tax reduction, to be eliminated by the Budget, is one form of tax relief for low and middle-income taxpayers. Several provincial governments also provide tax assistance to their lower-income residents. Ontario, for instance, offers a provincial income tax reduction, a property tax credit (available to renters as well as homeowners) and a sales tax credit. British Columbia, Alberta, Saskatchewan and Manitoba also give provincial income tax reductions to their lower-income taxpayers, and all provinces use their income tax system to offset shelter costs for elderly persons.

A low-income tax credit could, for the sake of argument, exempt from federal taxes taxable income up to $3,000, with a diminishing reduction up to taxable income of $6,000. Such a tax credit would shelter from federal tax single Canadians earning up to around $8,000 in 1986 and reduce the taxes of those with incomes up to about $11,000 (roughly equal to the estimated low-income line for one person). Couples with two children would pay no federal taxes if their income were under about $15,000 and would receive a tax reduction if their income were between $15,000 and $20,000. The important thing is to institute some form of low-income tax credit, whatever its particular design and degree of tax relief.

A low-income tax credit could be paid for without raising government spending. In 1982 (the most recent tax year for which data are available) our illustrative tax credit would have cost in the order of $275 million, which amount to a mere 1 percent of the $28 billion in income tax revenue collected by the federal treasury. By contrast, the capital gains exemption announced in the Budget will cost Ottawa $600 million in foregone federal tax revenue next year

and an estimated $1.25 billion by 1990. Raising the tax deduction limits for contributions to private pension plans and RRSPs will reduce federal coffers by $40 million next year and $235 million by 1990.

Both those new tax breaks, like the many other exemptions and deductions that exist in the tax system, benefit upper-income taxpayers most. We believe the government would be more fiscally and socially responsible in redirecting such tax spending to Canadians who really need it - such as through a low-income tax credit.

Child Benefit Reforms

The Budget does propose improvements in federal child benefits. The child tax credit, which goes to low and middle-income families, will gradually be increased, while the regressive children's tax exemption will be gradually reduced until it equals the value of the annual family allowance. These changes will result in a progressive distribution of child benefits whereby lower-income families will receive the highest payments and high-income families the least.

As we explained earlier, however, only the poorest families with incomes below the taxpaying threshold will benefit from these changes, and at that in rather modest amounts for a few years. After the various changes are phased in - raising the child tax credit, lowering the turnover point for the child tax credit (the level of net family income above which the credit is reduced), reducing the children's exemption to the annual family allowance, and partially indexing all child benefits - even the poorest parents will receive less than they would from the existing child benefits system. In the meantime, many lower-income and all middle-income families will suffer losses in child benefits starting in 1986.

In future, fewer and fewer families will qualify for the child tax credit and the value of child benefits will decline for everyone. Universality

will be maintained in name, but in fact child benefits will both lose value and be increasingly concentrated on families on the bottom rungs of the income ladder.

The Budget's child benefit proposals are out of step with other recent reviews of the issue. The Minister of National Health and Welfare's Consultation Paper on Child and Elderly Benefits did not even raise the possibility of partially indexing the family allowance, and both of its illustrative options for reform would provide substantially better benefits for lower-income families than the package of changes proposed in the Budget. The Consultation Paper also asserted that any savings that result from child benefit reforms should remain within the envelope of social spending and not be applied to deficit reduction, whereas the Budget proposals will remove $555 million from the child benefit system by 1990.

The all-party Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs listened to many organizations during the course of its review of the Consultation Paper on Child and Elderly Benefits. The Committee concluded that any change in child benefits should result in "substantially higher benefits" for lower-income families and "benefits comparable to the existing ones" for middle-income families.[6] If implemented, the Budget proposals will produce small improvements in child benefits for the poorest families and progressively greater losses for all other families, including many who are below the poverty line.

We reiterate our own package of reforms, which will substantially improve child benefits for low and modest-income families, protect the benefits of families with average incomes, and reduce payments to families with above-average incomes:[7]

1. **the children's tax exemption should be eliminated and all the savings that result - federal and provincial - reallocated to increase the refundable child tax credit;**

2. **the family allowance, child tax credit and its turnover point should be fully indexed annually to the cost of living;**

3. **the enriched child tax credit should be paid more than once a year;**

4. **the income definition used to determine eligibility for the child tax credit should be amended to disallow deductions for contributions to registered pension plans and RRSPs.**

Elderly Benefits

As we went to print, the government had not announced whether it intends to back down on the Budget's controversial proposal to partially index Old Age Security benefits. If there is a change of plans, one obvious alternative would be to protect the benefits of low-income pensioners by 'doubly indexing' their Guaranteed Income Supplement - fully to the cost of living and by an additional amount to compensate for the loss of full indexation of Old Age Security payments.

At first glance these measures might seem equitable. The large number of low-income elderly persons who get the Guaranteed Income Supplement - 1.25 million or close to half of the aged population - would receive the same total amount of Old Age Security and Guaranteed Income Supplement payments as they would have without the Budget. The better-off half of elderly Canadians who do not qualify for the Guaranteed Income Supplement would give up about $65 each in Old Age Security benefits in 1986 and an estimated total of more than $1,400 for 1986 through 1990. Presumably they can afford the sacrifice.

However a closer look shows that in fact many elderly men and women who live just above the poverty line still would be hurt, even if the Guaranteed Income Supplement were double-indexed. In its present form the Guaranteed Income Supplement is directed to those with low incomes and is not available to many seniors who live on modest incomes. When the limits on Old Age Security indexation come into effect next January, a single person's

eligibility for the Guaranteed Income Supplement would end once his or (more likely) her income from such sources as earnings-related pension plans, employment or savings reaches about $8,150. This means that a single pensioner with a total income (including Old Age Security) of approximately $11,600 - only $900 above the estimated poverty line for large cities - would pay the same $1,400 sacrifice in Old Age Security payments from 1986 through 1990 as someone living on a moderate or affluent income. Over 100,000 near-poor elderly Canadians would see their incomes reduced as a result.

Obviously, the double-indexation of the Guaranteed Income Supplement is preferable to the proposal to partially index Old Age Security benefits with no compensating increase in the GIS to protect low-income pensioners. However the Minister of Finance's own Budget affirmed that "the government recognizes the need to maintain the purchasing power of pensions provided by employer-sponsored pension plans".[8] Why should the old age pension, which is the essential foundation of Canada's retirement income system, be treated any differently?

We recommend that the government maintain the full indexation of Old Age Security benefits. The money that would be saved by partially indexing the old age pension - $245 million next fiscal year, rising to $1.62 billion by 1990-1991 - could be made up by capping, reducing or eliminating tax expenditures which subsidize the well-to-do, as well as by imposing a minimum tax on wealthy individuals.

Pension Reform

The deductions for contributions to private pension plans and RRSPs cost the federal government alone more than $2 billion in the 1983 tax year. Moreover the investment earnings from those contributions are not subject to tax as long as the money stays in the plans. In effect, the public treasury makes an interest-free loan (in the amount of the tax postponed or deferred) to the pension plan member. When a pension is paid at retirement, the benefits are taxable. However, after they retire most people are in a lower tax bracket

than during their working years, so they do not really pay back the entire tax at all (in fact about 40 percent of deferred taxes are lost to the federal government because of this feature).

The Budget proposes to progressively raise contribution limits until they reach $15,500 in 1990 (the current limits are $3,500 for employees with private pension plans and $5,500 for persons who only have RRSPs), after which they will be indexed to the increase in the average wage. This change will cost the federal government an estimated additional $235 million in foregone tax revenue by 1990. Only the most affluent taxpayers - those with incomes over $86,111 in 1990 - will be able to claim the maximum $15,500 deduction and after the Budget, as is now the case, higher-income taxpayers will take the lion's share of benefits. In fact some moderate-income taxfilers will lose tax benefits because the Budget will limit their RRSP deductions to 18 percent of earnings, rather than 20 percent under the current system.

We recommend instead that the tax deductions for private pension and RRSP contributions be replaced by a tax credit designed to provide proportionately larger benefits to smaller contributors.

The Budget also announced some improvements to the federal Pension Benefits Standards Act which sets minimum standards for the one million Canadians who belong to private pension plans and work for companies in federally-regulated industries (e.g., Crown corporations, telecommunications, banks). Ottawa will negotiate the provinces' agreement to amend their pension standards legislation (covering three-and-a-half million workers) in accordance with the federal changes. In fact Saskatchewan and Manitoba already have instituted such changes, and Ontario and Quebec are moving in the same direction.

Locked-in vesting will be mandatory after two years of participation in a private pension plan, an improvement over the present minimum requirement of age 45 and 10 years of service. Measures will be taken to improve portability of vested pension benefits when employees switch employers (such as

transferring the vested pension to a locked-in RRSP). Employers must extend the right of membership to all full-time employees (after two years of service) in an occupational group which is covered by a private pension plan, and to part-time workers who have earned at least 35 percent of the Canada Pension Plan's maximum pensionable earnings (this level would be $8,190 in 1985). Plans will be required to provide survivor benefits worth at least 60 percent of the pension payable had both spouses lived, and survivor pensions will no longer be terminated if the survivor remarries. Pension credits and benefits will be divided equally between spouses upon marriage breakdown (unless the courts or the parties choose otherwise).

These changes are welcome, but they do not act on the problem of ensuring inflation protection for private pension credits and benefits. Two workers in three belong to private pension plans which provide only ad hoc inflation adjustments at the discretion of their employer. Unfortunately the Budget chose not to require some form of indexation of private pension plans, deciding instead to simply "encourage" sponsors to do so.

The pension reforms proposed in the Budget are long overdue, but they cannot solve the key problem of coverage. Less than half the paid labor force belongs to private pension plans. Only one-third of workers in the private sector are covered. Two women employees in three do not belong to private pension plans. At last count, only one worker in ten earning less than half the average wage had a private pension plan.

Unfortunately the Budget said nothing about reforming the Canada Pension Plan, which is the only realistic hope for improving the pension income of Canadians with below-average earnings. We urge the federal government to negotiate improvements to the Canada Pension Plan with the provinces.

The Council presented a comprehensive package of pension reforms last year. Our central proposal is to **expand the Canada and Quebec Pension Plans to replace 37.5 percent of earnings up to the average industrial wage** (as opposed to the current 25 percent). We view this and other proposals to strengthen the Canada and Quebec Pension Plans as the key to successful pension reform.9

Appendix A

The give and take of the Budget involves very large sums of money. The following table puts a price tag on the changes in sales and income taxes and social programs that will affect most Canadians, the poor included. The figures are for the 1990-1991 fiscal year; those preceded by positive signs indicate gains to the federal treasury, while those with negative signs are losses.

Federal Costs and Savings, Select Budget Proposals, 1990-1991

	$ millions
Taxes	
federal sales tax changes	+ 3,225
end federal tax reduction	+ 695
partial indexation of personal income tax	+ 4,360
capital gains exemption	- 1,250
increased pension deductions	- 235
expansion of disability deduction	- 50
subtotal	+ 6,745
Social Programs	
partial indexation of family allowance	+ 400
child tax credit and exemption	+ 155
partial indexation of Old Age Security	+ 1,620
health and postsecondary education	+ 2,000
subtotal	+ 4,175
Net result	+10,920

Ottawa will save an estimated $4.175 billion from cuts in social spending by 1990-1991. Besides the measures affecting child and elderly benefits discussed in this report, the federal government plans to save $2 billion by limiting the rate of growth of its transfers to the provinces (these include the Established Programs Financing arrangements, which cover health and postsecondary education, and equalization grants to lower-income provinces).

The various tax changes account for 62 percent of the net federal savings of $10.9 billion shown on the table. Partially indexing personal exemptions and tax brackets will increase federal revenues (and Canadians' income taxes) by $4.36 billion in 1990-1991. The increase and extension of the federal sales tax and elimination of the federal tax reduction will bring in another $3.92 billion in revenue.

On the other hand, Ottawa will lose $1.535 billion worth of taxes. Most of this money ($1.485 billion) will go for the capital gains exemption and increased RPP and RRSP deductions, which mainly benefit affluent taxpayers. Another $50 million will be devoted to additional assistance for the disabled; the $2,590 tax deduction, which currently helps only those who are blind or confined to a bed or wheelchair, will be extended to all severely disabled Canadians, a move calculated to cover 120,000 more persons than the 65,000 who currently claim the deduction.

Appendix B

General Poverty Trends, 1969 to 1983

	Families		Unattached Individuals		All persons	
	Poverty Rate	Number	Poverty Rate	Number	Poverty Rate	Number
1969	20.8%	1,002,000	42.8%	693,000	23.1%	4,851,000
1979	13.1	788,000	40.3	1,011,000	15.7	3,728,000
1980	12.2	745,000	39.6	1,041,000	15.1	3,475,000
1981	12.0	768,000	37.8	962,000	14.7	3,495,000
1982	13.2	869,000	37.4	998,000	16.1	3,897,000
1983	14.0	924,000	41.3	1,091,000	17.1	4,155,000
Percentage Change						
1969/83	-32.7%	- 7.8%	- 3.5%	57.4%	-26.0%	-14.3%
1980/83	14.8	24.0	4.3	4.8	13.2	19.6
1982/83	6.1	6.3	10.4	9.3	6.2	6.6

Appendix C

Trends in Poverty, Couples and Single Parents, 1980 to 1983

	Female Single Parents		Male Single Parents		Couples	
	Rate	Number	Rate	Number	Rate	Number
1980	48.5%	236,900	19.0%	14,900	8.8%	291,300
1981	42.8	230,400	13.8	12,300	8.9	308,000
1982	47.0	265,900	19.6	19,100	10.6	364,100
1983	49.1	274,400	21.2	18,500	11.1	389,000
Percentage Change						
1980/83	1.2%	15.8%	11.6%	24.2%	26.1%	33.5%
1982/83	4.5	3.2	8.2	-3.1	4.7	6.8

Appendix D

Trends in Family Poverty, by Number of Children, 1980 to 1983

	Poverty Rate			
	0	1	2	3 or more
1980	9.5%	14.5%	13.6%	18.5%
1981	8.7	13.9	13.7	25.5
1982	8.9	16.4	16.2	24.6
1983	9.8	17.0	17.1	24.6
Percentage Change				
1980/83	3.2%	17.2%	25.7%	33.0%
1982/83	10.1	3.7	5.6	0

Appendix E

Number of Poor Children Under 16, 1980 to 1983

1980	896,000
1981	969,000
1982	1,113,000
1983	1,131,000

Percentage Change	
1980/83	26.2%
1982/83	1.6

Appendix F

Figure H

Income Tax Changes From the Budget, Single Persons, by Earnings, 1986-1990

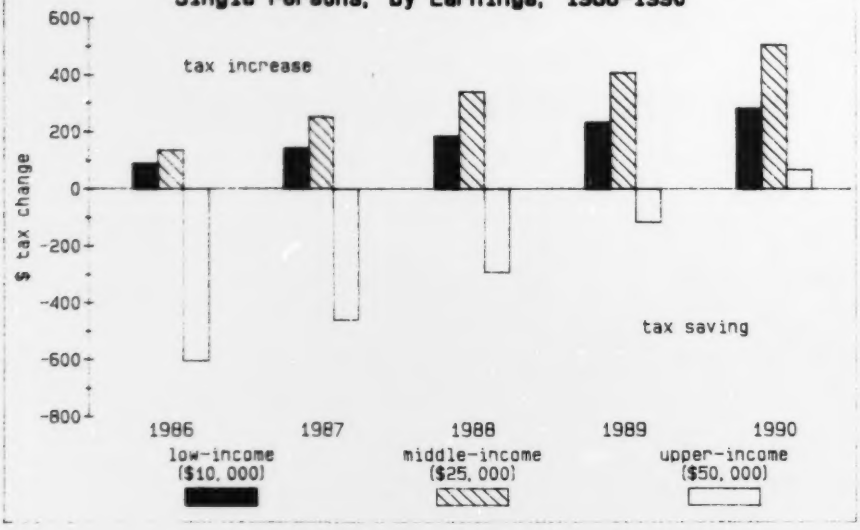


Figure I

Income Tax Changes From the Budget, Two-Earner Couple With Two Children, by Family Earnings, 1986-1990

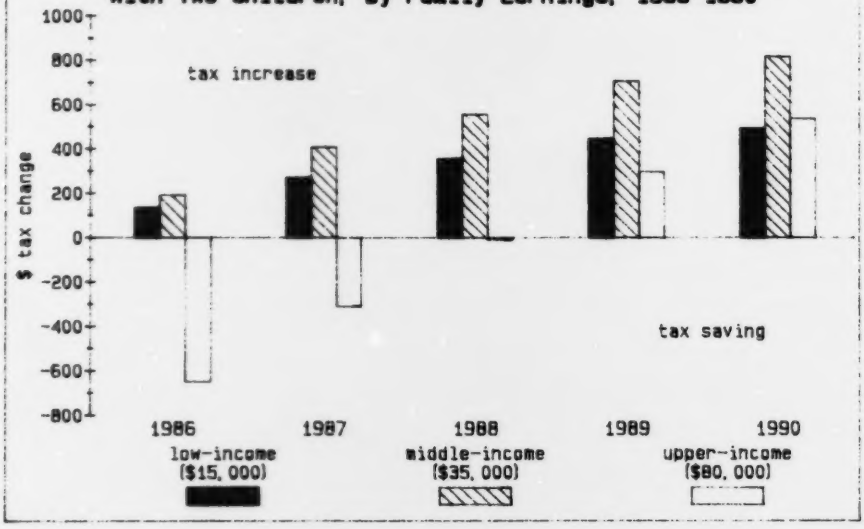


Figure J

Income Tax Changes From the Budget, One-Earner Couple With Two Children, by Family Earnings, 1986-1990

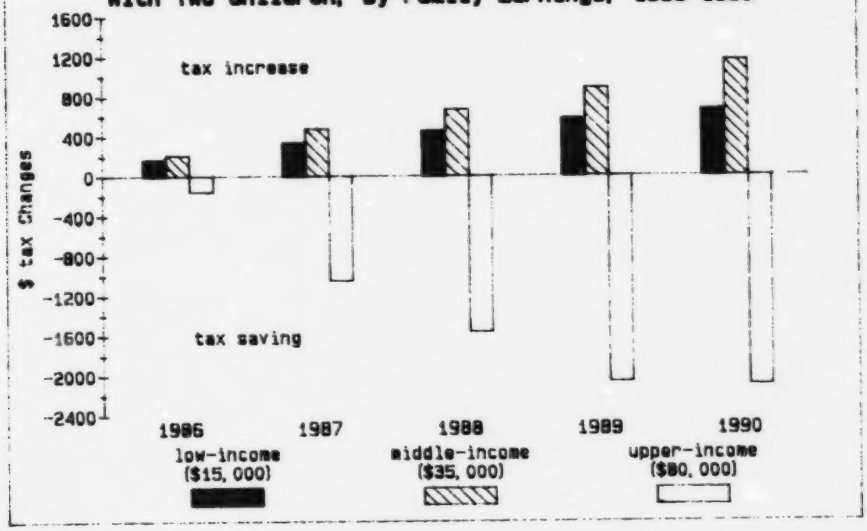
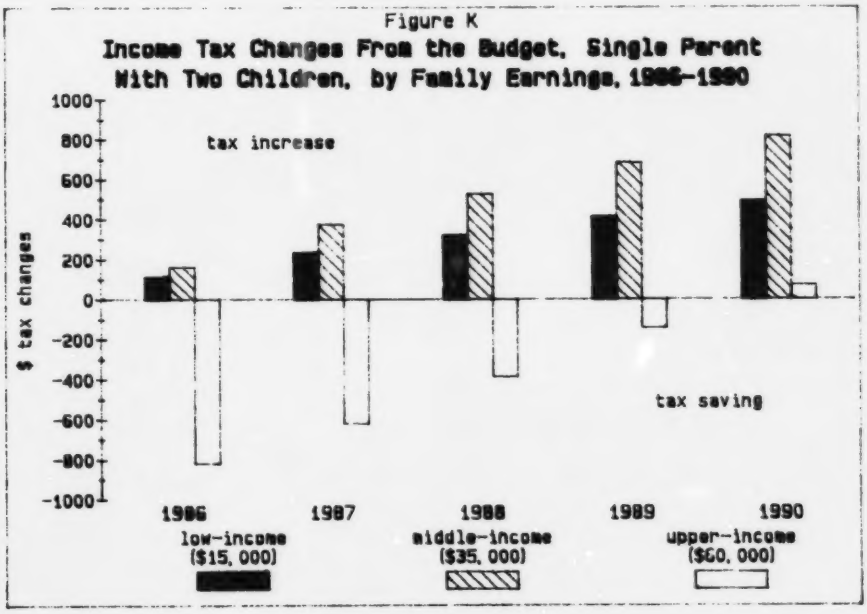


Figure K

Income Tax Changes From the Budget, Single Parent With Two Children, by Family Earnings, 1986-1990



FOOTNOTES

1. Shillington, E. Richard. Analysis of the May 1985 Budget (Ottawa: Overview Supplement, Canadian Council on Social Development, June 1985), p.3.

2. A 'defined benefit' plan provides a pension whose amount is determined by a defined benefit formula that relates the pension to the employee's number of years of service and, in some plans, to some measure of average or recent levels of pay. An example is a final average plan in which the annual pension is equal to the number of years of service, up to 35, multiplied by 2 percent of the employee's average salary over the last five years of service (i.e., a maximum pension of 70 percent of average salary over the last five years of service).

   A 'money purchase' plan is one where the pension is determined by the amount of annuity that the accumulated contributions plus interest can purchase at retirement. Contributions are normally fixed as a percentage of the employee's salary and may be made by the employee and employer or by the employer alone.

3. Minister of Finance. Budget Papers (Ottawa: Department of Finance Canada, May 23, 1985), p. 43.

4. We assume: one spouse earns 60 percent, the other spouse 40 percent, of family earnings; each spouse claims the basic personal exemption; the higher earner claims the children's tax exemption; the lower earner claims a child care deduction (our projections are based on actual child care expenses by income groups according to 1982 taxation data); earnings rise the same as inflation. Each spouse is an employee. Each spouse in the $80,000 family pays 7 percent of his or her earnings to an RPP and has an RRSP. Provincial taxes are 48 percent of basic federal tax.

5. Budget Papers, p. 71.

6. Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs. Report on Child and Elderly Benefits (Ottawa: House of Commons, April 1985), p. 19.

7. See National Council of Welfare, Opportunity for Reform (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1985), Appendix F. The child tax credit would increase from $367 per child to $595, the turnover point would be $27,000 instead of $26,330, the child tax exemption would be eliminated and the family allowance ($375 per child in 1985) would remain the same.

   Under our proposed system, a two-earner couple with two children and income under $10,000 would receive $456 more in child benefits than they do now; a family with average income ($35,000) would get $36 more; and an affluent family earning $80,000 would lose $630 in child benefits.

8. Budget Papers, p. 48.

9. See National Council of Welfare, Pension Reform (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, May 1984), pp. 49-53.

Government of Canada
Gouvernement du Canada

National Council of Welfare
Conseil national du Bien-être social

DONNER D'UNE MAIN ET REPRENDRE DE L'AUTRE
LE BUDGET DE MAI 1985 ET LES PAUVRES

juillet 1985

Brooke Claxton Bldg.
Ottawa,
K1A 0K9
(613) 990-8168

Imm. Brooke Claxton
Ottawa,
K1A 0K9
(613) 990-8168

Canada

On peut obtenir des exemplaires de ce rapport au:

Conseil national du bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9

Also available in English under the title
Giving and Taking: The May 1985 Budget and the Poor

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985
N° de Cat. H68-16/1985F
ISBN: 0-662-93303-6

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
LES IMPÔTS	2
Taxe de vente	2
Dégrèvement fédéral	3
Exemptions fiscales personnelles	3
Surtaxe	4
Exonération des gains en capital	4
Déduction des cotisations à des régimes de retraite	5
PRESTATIONS POUR ENFANTS	10
DONNER D'UNE MAIN ET REPRENDRE DE L'AUTRE: LE CAS DES FAMILLES AVEC ENFANTS	14
LES PRESTATIONS POUR LES PERSONNES ÂGÉES	23
POUR PROTÉGER LES PAUVRES	31
Crédit d'impôt pour faibles revenus	31
Réforme des prestations pour enfants	33
Prestations pour les personnes âgées	36
Réforme des pensions	37
ANNEXES	
A. Épargnes et dépenses fédérales, éléments choisis du Budget, 1990-1991	41
B. Tendances des taux de pauvreté, 1969 à 1983	43
C. Tendances des taux de pauvreté, couples et parents seuls, 1980 à 1983	44
D. Tendances des taux de pauvreté chez les familles, selon le nombre d'enfants, 1980 à 1983	45
E. Nombre d'enfants pauvres âgés de moins de 16 ans, 1980 à 1983	46
F. Changements dans l'impôt sur le revenu occasionnés par le Budget	47
RENVOIS	49

INTRODUCTION

La plupart des Canadiens s'accorderaient à dire qu'il est temps de rétablir de l'ordre dans les finances de l'État. Le ministre des Finances se propose d'y arriver en réduisant les dépenses gouvernementales et en haussant les impôts.

Malheureusement, les propositions du Budget de mai 1985 visant à réduire le déficit vont à l'encontre de la lutte que mène depuis longtemps le gouvernement fédéral contre la pauvreté. Les Canadiens à faible revenu - qui par définition disposent de revenus insuffisants - recevront des prestations réduites et payeront encore plus d'impôts. La récession a fait grimper de plusieurs milliers les nombres de personnes pauvres, et le Budget risque de précipiter des nombres croissants de Canadiens dans la pauvreté.

Le débat sur le Budget a jusqu'à présent surtout porté sur la proposition visant la "désindexation" (plus précisément, l'indexation partielle) des prestations de Sécurité de la vieillesse parce qu'elle aurait nui aux personnes âgées pauvres. À la lumière des protestations de plus en plus fortes au sein de la population, le gouvernement a annoncé le 27 juin qu'il rétablissait la pleine indexation de la pension de vieillesse. (Le présent rapport, qui a paru avant cette date, recommandait le maintien de la pleine indexation des prestations de Sécurité de la vieillesse; nous avons quand même conservé le chapitre sur les prestations aux personnes âgées parce qu'il explique bien comment les programmes gouvernementaux de sécurité du revenu ont amélioré les revenus des personnes âgées et pourquoi l'indexation partielle proposée nuirait à un si grand nombre d'hommes et de femmes âgés.)

Le Budget propose toutefois d'autres mesures - des changements dans la taxe de vente, l'impôt sur le revenu et les prestations pour enfants - qui gêneront les familles et les particuliers à faible comme à moyen revenu de tous les groupes d'âges. Leurs pertes s'élèveront à des centaines de dollars par année, et augmenteront d'année en année.

Le document que voici analyse les répercussions du Budget chez les Canadiens à faible revenu et propose des moyens de protéger cette population.

LES IMPÔTS

Le Budget propose d'apporter trois changements majeurs au régime d'impôt, qui alourdiront le fardeau fiscal de bon nombre de Canadiens à faible revenu et de tous les contribuables à revenu moyen. Le premier changement a trait à la taxe fédérale de vente, les deux autres, à l'impôt sur le revenu des particuliers.

Taxe de vente

Les taux de taxe fédérale de vente avaient déjà été relevés de 5 à 6 pour cent pour les matériaux de construction et les services de câblodiffusion et de télévision payante, de 12 à 13 pour cent sur l'alcool et le tabac, et de 9 à 10 pour cent sur d'autres articles taxables pour la période entre le 1er octobre 1984 et le 31 décembre 1988. Le Budget propose d'annuler la date d'expiration de cette hausse, qui resterait ainsi en vigueur après le 31 décembre 1988. Les taux de la taxe de vente seront aussi relevés d'un point (pour passer à 7, 14 et 11 pour cent respectivement). Le Budget propose aussi de mettre fin à l'exemption de taxe fédérale de vente dont bénéficient actuellement les articles suivants: les bonbons et produits de confiserie, les aliments pour animaux domestiques, les boissons gazeuses, les marchandises relatives à la santé (crèmes médicamenteuses, lotions, shampoing, savons et bandages, par exemple), les instruments chirurgicaux et dentaires et les isolants thermiques, entre autres.

La taxe de vente est régressive, ce qui veut dire qu'elle absorbe une plus grande proportion du revenu des consommateurs à faible revenu. Le Budget fera payer en taxe fédérale de vente des centaines de dollars de plus à la plupart des Canadiens. Les personnes pauvres - les assistés sociaux, les petits salariés et les personnes âgées à faible revenu - sont évidemment les plus mal placées pour supporter de telles hausses. Le Conseil canadien de développement social croit que les hausses de taxe de vente et des taxes sur l'essence, l'alcool et le tabac hausseront de 140 $ en 1990 les impôts d'un couple avec deux enfants gagnant 15 000 $, de 282 $ les impôts de la famille qui gagne 20 000 $, et de 361 $ ceux de la famille qui gagne 40 000 $.[1]

Dégrèvement fédéral

Le dégrèvement fédéral de 50 $ dont profitent les contribuables à faible et à moyen revenu sera aboli à compter de l'année d'imposition 1986. Ce dégrèvement pouvait être transféré d'un conjoint à l'autre (par exemple, lorsqu'un conjoint avait peu ou n'avait pas de revenus imposables, l'autre conjoint pouvait utiliser son dégrèvement); par conséquent, des familles débourseront dorénavant 100 $ de plus en impôt fédéral. Puisque seuls les Canadiens les plus pauvres sont exonérés de l'impôt, bon nombre de particuliers et de familles à faible et à moyen revenu payeront des impôts fédéraux plus élevés suite à cette modification. Plus de la moitié des personnes âgées payent des impôts sur le revenu, de sorte qu'elles subiront elles aussi les contre-coups de l'abolition du dégrèvement fédéral.

Exemptions fiscales personnelles

Les exemptions fiscales personnelles (l'exemption personnelle de base de 4 140 $, l'exemption de marié(e) ou d'équivalent de marié(e) de 3 630 $ et l'exemption en raison de l'âge de 2 590 $) et les tranches d'imposition (les tranches de revenu imposables à des taux progressivement plus élevés, variant en 1985 entre un impôt fédéral de 6 pour cent sur les premiers 1 295 $ de revenu imposable et de 34 pour cent sur les revenus imposables supérieurs à 62 160 $) ne seront plus indexées pleinement sur le coût de la vie. Comme dans le cas des prestations de Sécurité de la vieillesse et des Allocations familiales, l'indexation sera fondée sur le taux d'inflation diminué de 3 pour cent.

Les contribuables - y compris bon nombre de ceux qui gagnent de très modestes revenus - payeront donc plus d'impôts chaque année parce qu'ils ne pourront pas soustraire une somme aussi élevée de leur revenu imposable et parce que leurs hausses de revenu d'année en année les feront grimper à des paliers supérieurs de l'échelle des revenus. L'Annexe F indique les hausses d'impôt qui s'appliquent aux personnes seules et aux familles de différents niveaux de revenu.

Surtaxe

Un changement n'aura pas de répercussions chez les Canadiens à faible et à moyen revenu: la surtaxe temporaire imposée aux contribuables à revenu élevé; cette surtaxe s'appliquera aux taux de 5 pour cent de l'impôt fédéral de base entre 6 000 $ et 15 000 $ et de 10 pour cent de l'impôt fédéral de base supérieur à 15 000 $. Par exemple, des contribuables mariés avec deux enfants gagnant entre 40 000 $ et 75 000 $ en 1985 seront soumis à la surtaxe de 5 pour cent, alors que ceux qui gagnent plus de 75 000 $ auront à payer aussi la surtaxe de 10 pour cent. Un couple comptant un seul salarié et deux enfants et gagnant 60 000 $ payera une surtaxe de 192 $ en 1986; la surtaxe s'élèvera à 501 $ dans le cas de la famille du même type dont le revenu est de 80 000 $.

Mais la surtaxe ne s'appliquera que pendant une période de 18 mois, c.-à-d. du mois de juillet 1985 à la fin de l'année 1986. Les changements qui toucheront les Canadiens à faible et à moyen revenu, par contre - notamment l'indexation partielle de la Sécurité de la vieillesse, des prestations pour enfants et du régime fiscal - sont permanents.

Exonération des gains en capital

Bon nombre de contribuables à revenu élevé bénéficieront grandement du changement apporté à l'imposition des gains en capital. À l'heure actuelle, les contribuables doivent inclure dans leurs revenus aux fins de l'impôt la moitié de leurs gains en capital (provenant par exemple de la vente de propriétés autres que la résidence principale, d'actions et d'obligations). Le Budget propose une exonération des gains en capital à concurrence de 500 000 $ sur la durée de vie du contribuable. L'exonération sera plafonnée à 10 000 $ des gains en capital imposables en 1985, 25 000 $ en 1986, 50 000 $ en 1987, 100 000 $ en 1988, 150 000 $ en 1989 et 250 000 $ à partir de 1990.

L'exonération des gains en capital apportera aux contribuables à revenu élevé des épargnes fiscales pouvant atteindre 125 000 $ au cours de leur vie. Seules les personnes à l'aise ont suffisamment de gains en capital pour tirer des avantages considérables de cette nouvelle exemption.

Pendant l'année d'imposition 1982, les personnes dont le revenu dépassait 50 000 $ représentaient seulement 18 pour cent des contribuables ayant des gains en capital imposables nets, mais avaient réalisé 63 pour cent de tous les gains en capital imposables. Puisque la moitié seulement des gains en capital étaient imposables, les contribuables gagnant 50 000 $ et plus ont épargné des impôts sur le revenu fédéraux d'environ 285 millions de dollars, ce qui équivaut à 2 300 $ à peu près par personne. Ils ont obtenu 7 $ sur chaque 10 $ d'épargne fiscale fédérale provenant de cette exemption d'impôt. Le Budget les récompensera encore davantage puisqu'ils pourront mettre à l'abri de l'impôt une somme encore plus élevée de gains en capital.

Déduction des cotisations à des régimes de retraite

Les Canadiens à revenu élevé seront aussi les principaux bénéficiaires de l'augmentation considérable des cotisations à des régimes de retraite privés et à des REER qu'on pourra soustraire du revenu imposable.

À l'heure actuelle, employeurs et employés peuvent soustraire du revenu imposable jusqu'à 3 500 $ de cotisations annuelles à des régimes enregistrés de pension (REP). L'employé qui participe à un régime de retraite privé mais qui contribue moins de 3 500 $ peut verser la différence ou une partie de la différence à un REER et soustraire aussi cette somme du revenu imposable. Les cotisations à des REP et à des REER ne peuvent toutefois pas dépasser au total 3 500 $ ou 20 pour cent des gains. Le contribuable qui ne participe pas à un régime de retraite privé peut verser 20 pour cent de ses gains jusqu'à concurrence de 5 500 $ par année à un REER et réclamer cette somme comme déduction fiscale.

Comme l'indiquent clairement les Tableaux 1 et 2, les contribuables à revenu élevé sont ceux qui profitent le plus de la déduction des cotisations à des régimes de retraite privés et à des REER. "L'indice d'inégalité" est le rapport entre la part d'épargnes fiscales d'un groupe de revenu et sa part des contribuables réclamant la déduction. Un rapport de 1,0 indique que le groupe de revenu reçoit une part équitable de l'épargne fiscale; en d'autres mots, sa part des bénéfices est égale à son pourcentage de cotisants. Lorsque le rapport est inférieur à 1,0, le groupe de revenu reçoit moins que sa juste part des bénéfices, et lorsque l'indice dépasse 1,0, la catégorie de revenu reçoit plus que sa part de l'épargne fiscale.

Tableau 1

Déduction des cotisations à un régime enregistré de pension, répartition des requérants et des prestataires, année d'imposition 1982

Groupe de revenu	Prestations moyennes	Part des prestations	Pourcentage de requérants	Indice d'inégalité
moins de 10 000 $	56 $	0,5%	3,9%	0,13
10 000 - 20 000	170	11,1	26,8	0,41
20 000 - 30 000	346	30,9	36,5	0,85
30 000 - 40 000	563	28,4	20,6	1,38
40 000 - 50 000	885	16,4	7,6	2,16
50 000 et plus	1 135	12,7	4,6	2,76
Total	409	100,0	100,0	

Tableau 2

Déduction des cotisations à un Régime enregistré d'épargne-retraite, répartition des requérants et des prestataires, année d'imposition 1982

Groupe de revenu	Prestations moyennes	Part des prestations	Pourcentage de requérants	Indice d'inégalité
moins de 10 000 $	173 $	1,0%	4,3%	0,23
10 000 - 20 000	393	11,5	22,1	0,52
20 000 - 30 000	614	24,9	30,7	0,81
30 000 - 40 000	811	22,8	21,2	1,08
40 000 - 50 000	1 060	15,1	10,7	1,41
50 000 et plus	1 690	24,7	11,0	2,25
Total	755	100,0	100,0	

Le Budget haussera considérablement les plafonds des cotisations à des REP et REER. Les cotisations combinées d'employeur et d'employé à des REP à cotisations définies et REER ne devront pas dépasser 18 pour cent des gains et seront déductibles à concurrence de 7 500 $ en 1986, 9 500 $ en 1987, 11 500 $ en 1988, 13 500 $ en 1989 et 15 500 $ en 1990. Les mêmes plafonds s'appliquent à ceux qui disposent d'un REER seulement et aux employés qui participent à des REP à prestations déterminées (la plupart des cotisants des régimes de retraite privés participent à des régimes de ce type).[2] Ce dernier groupe pourra aussi soustraire des cotisations à des REER n'excédant pas 18 pour cent des gains à concurrence de 2 000 $ par an. Tous les particuliers pourront reporter les droits inutilisés de cotisation à un REER pendant une période maximale de sept ans, à compter de 1986.

Puisque les contribuables à revenu élevé obtiennent déjà la part du lion de l'épargne fiscale provenant de la déduction des cotisations à des

régimes de retraite privés et à des REER, ils seront les principaux bénéficiaires de la hausse des plafonds de cotisations proposée dans le Budget. Le Tableau 3 indique l'épargne fiscale réalisée par les personnes seules de différents niveaux de revenu qui participent à un régime de retraite privé et disposent d'un REER. Les données s'appliquent à l'année 1990, c.-à-d. lorsque les hausses seront pleinement en vigueur.

Tableau 3

Épargne fiscale des personnes seules participant à des REP et REER, avant et après le Budget, 1990

Revenus	Avant le Budget	Après le Budget	Hausse
20 000 $	414 $	414 $	0 $
30 000	1 205	1 409	204
40 000	1 295	1 776	481
50 000	1 554	2 442	888
60 000	1 554	2 753	1 199
70 000	1 628	3 138	1 510
80 000	1 761	4 328	2 567

L'épargne fiscale de la personne qui gagne 80 000 $ aura grimpé de 2 567 $ en 1990 parce que le Budget lui permettra de soustraire des cotisations plus élevées à des REP et REER. La personne seule à revenu moyen gagnant 30 000 $ obtiendra seulement 204 $ de plus en 1990 grâce aux nouveaux plafonds. L'écart relève de la structure de notre régime d'impôt sur le revenu: les contribuables aux paliers d'imposition supérieurs obtiennent grâce aux exemptions et déductions des épargnes fiscales supérieures à celles des contribuables aux paliers d'imposition inférieurs.

Le Tableau 4 indique l'épargne fiscale que réalisera, grâce aux nouveaux plafonds, un contribuable à la tranche d'imposition supérieure qui verse des cotisations maximales au REER. Nous supposons qu'il ne participe à

aucun régime de retraite privé et ne peut épargner en vue de la retraite qu'au moyen d'un REER; cette catégorie regroupe un grand nombre de professionnels à leur compte. Pour avoir droit à la déduction maximale en 1990, le revenu du cotisant du REER devra être d'au moins 86 111 $.

Tableau 4

Répercussions du Budget chez les cotisants de REER à revenu élevé, 1986 à 1990

	Épargne fiscale maximale provenant de la déduction des cotisations à des REER		
	Avant le Budget	Après le Budget	Hausse
1986	2 768 $	3 774 $	1 006 $
1987	2 768	4 780	2 012
1988	2 768	5 787	3 019
1989	2 768	6 793	4 025
1990	2 768	7 800	5 032
Total	13 840	28 934	15 094

Note:

Contribuables participant seulement à des REER, et contribuant le montant maximum permis.

L'épargne fiscale croît sensiblement chaque année et s'élève à 7 800 $ en 1990. Par exemple, un couple comptant un salarié et deux enfants et gagnant 80 000 $ épargnera 1 000 $ de plus en 1986 grâce à la hausse des plafonds, compensant de beaucoup la surtaxe de 500 $ qu'il devra payer cette année-là. Il faut se rappeler que la surtaxe ne s'appliquera que pendant 18 mois, alors que les nouveaux plafonds des cotisations à des REP et REER seront relevés de beaucoup jusqu'en 1990 et seront pleinement indexés par la suite sur le salaire moyen.

PRESTATIONS POUR ENFANTS

Le Budget propose d'apporter au cours des quelques prochaines années des modifications aux trois prestations fédérales pour enfants. Même si le Budget affirme que les modifications permettront "d'accroître l'aide aux familles à revenu modique",[3] il n'en demeure pas moins que **bon nombre de familles à faible revenu et toutes les familles à revenu moyen avec enfants recevront moins qu'elles ne reçoivent du système actuel. Même les familles les plus pauvres risquent de perdre des prestations pour enfants après l'an 1990, et à l'avenir, un nombre de moins en moins grand de familles seront admissibles au crédit d'impôt pour enfants.**

(Les paragraphes qui suivent présentent un résumé des propositions du Budget relatives aux prestations pour enfants. Pour de plus amples renseignements sur le fonctionnement, les coûts et les bénéficiaires des programmes fédéraux de prestations pour enfants, voir le rapport du Conseil national du bien-être social, La réforme des prestations pour enfants, publié en mars 1985.)

Les allocations familiales sont présentement de 31,27 $ par enfant par mois (375 $ par année) et sont pleinement indexées sur le coût de la vie. À partir de 1986, les allocations seront relevées partiellement (du taux d'inflation qui dépasse 3 pour cent par année), comme dans le cas des prestations de Sécurité de la vieillesse.

Le Budget haussera le crédit d'impôt pour enfants à 454 $ par enfant pour l'année d'imposition 1986, à 489 $ en 1987 et à 524 $ en 1988 (ces montants seront versés en 1987, 1988 et 1989 respectivement, puisque le crédit d'impôt est payable au cours de l'année suivant l'année d'imposition). À partir de l'année d'imposition 1989, le crédit d'impôt sera indexé seulement sur la hausse du taux d'inflation diminuée de 3 points.

Le seuil de revenu familial net à partir duquel le crédit d'impôt pour enfants commence à diminuer de 5 ¢ pour chaque dollar de revenu supplémentaire

sera ramené de 26 330 $ à 23 500 $ à compter de l'année d'imposition 1986. Le seuil sera partiellement indexé par la suite, sur le taux d'inflation supérieur à 3 pour cent, comme dans le cas des allocations familiales, du crédit d'impôt pour enfants et de la pension de sécurité de la vieillesse.

L'exemption fiscale pour enfants à charge sera ramenée de 710 $ par enfant de moins de 18 ans à 560 $ pour l'année d'imposition 1987 et à 470 $ en 1988. En 1989, l'exemption fiscale sera réduite au niveau des allocations familiales annuelles, après quoi elle sera elle aussi indexée partiellement.

Le Tableau 5 indique les diverses modifications apportées aux prestations pour enfants. Nous supposons que le taux d'inflation sera de 4,2 pour cent en 1986 et de 3 pour cent chaque année de 1987 à 1990.

Tableau 5

Répercussions du Budget sur les prestations fédérales pour enfants, 1985 à 1990

	Prestations par enfant			
	allocations familiales	crédit d'impôt pour enfants	seuil des prestations maximales	exemption fiscale au titre des enfants
1985	375 $	384 $	26 330 $	710 $
1986	379	454	23 500	710
1987	384	489	23 780	560
1988	384	524	23 780	470
1989	384	524	23 780	384
1990	384	524	23 780	384

Note

On suppose des taux d'inflation de 4,1 pour cent en 1985, de 4,2 pour cent en 1986 et de 3 pour cent pour chaque année de 1987 à 1990. Les changements annoncés dans le Budget entrent en vigueur en 1986. Les données touchant le crédit d'impôt pour enfants se rapportent à l'année d'imposition.

Le Tableau 6 examine les répercussions du Budget chez les familles les plus pauvres avec enfants - les familles d'assistés sociaux et celles qui gagnent le salaire minimum. Elles reçoivent les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants, mais leurs revenus sont trop faibles pour qu'elles puissent profiter de l'exemption fiscale au titre des enfants. Nous indiquons les prestations pour enfants totales accordées à un couple avec deux enfants qui gagne 9 000 $ ou moins. Le revenu de la famille provenant des gains et des prestations pour enfants s'élèverait à 10 200 $ après le Budget - la moitié du seuil estimatif des faibles revenus (20 821 $) pour une famille de quatre habitant une grande ville, et un tiers environ du revenu familial moyen.

Tableau 6

Répercussions du Budget sur les prestations pour enfants, famille très pauvre avec deux enfants, 1986 à 1991

	Prestations totales		
	Avant le Budget	Après le Budget	Différence
1986	1 549 $	1 527 $	- 22 $
1987	1 612	1 676	64
1988	1 671	1 746	75
1989	1 720	1 816	96
1990	1 772	1 816	44
1991	1 824	1 816	- 8

Note

Les prestations pour enfants sont les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants. La famille gagne moins de 9 000 $.

La famille recevra en 1986 22 $ de moins en allocations familiales (à cause de l'indexation partielle). De 1987 à 1990, à mesure que s'ajoutent les

hausses du crédit d'impôt pour enfants, la famille obtient grâce au Budget des prestations pour enfants plus élevées; les hausses du crédit d'impôt pour enfants compensent largement les pertes d'allocations familiales. Mais elle commence à perdre du terrain en 1991 (et les pertes augmenteront d'année en année) parce que ses deux prestations pour enfants - les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants - sont relevées seulement de la hausse du taux d'inflation supérieure à 3 pour cent. Sans les modifications du Budget, ces prestations auraient été pleinement indexées sur le coût de la vie.

Le Budget réduira aussi le nombre de familles recevant le crédit d'impôt maximum pour enfants, parce qu'il ramènera le seuil à partir duquel les prestations commencent à diminuer de 26 330 $ à 23 500 $ pendant l'année d'imposition 1986. Par exemple, la famille dont le revenu net est de 26 000 $ aurait droit au crédit maximum en vertu du système actuel puisqu'elle se trouve en deçà du seuil à partir duquel le crédit d'impôt commence à diminuer. Lorsque le seuil sera ramené à 23 500 $, son crédit d'impôt pour enfants baissera de 125 $ (c.-à-d. 5 pour cent de la différence entre 26 000 $ et 23 500 $).

Le seuil ne sera relevé que du taux d'inflation diminué de 3 points; par conséquent, à mesure que les salaires moyens augmenteront d'année en année, de plus en plus de familles gagneront plus que le seuil et recevront des prestations réduites. De la même manière, un nombre croissant de familles dépasseront le seuil d'admissibilité (le niveau de revenu à partir duquel les familles ne sont plus admissibles à un crédit d'impôt partiel pour enfants). Avec le temps, de moins en moins de familles recevront le crédit d'impôt maximum pour enfants, et un nombre croissant de familles ne seront plus admissibles au crédit d'impôt pour enfants.

Les familles les plus pauvres obtiendront des prestations pour enfants accrues de 1987 à 1990; par la suite, elles subiront des pertes à cause des modifications du Budget. Mais la grande majorité des familles canadiennes - y compris bon nombre de familles sous le seuil des faibles revenus - recevront des prestations pour enfants réduites à partir de 1986. Pour bien comprendre pourquoi il en est ainsi, il faut étudier les répercussions du Budget sur les prestations pour enfants ainsi que sur le régime d'impôt sur le revenu.

DONNER D'UNE MAIN ET REPRENDRE DE L'AUTRE: LE CAS DES FAMILLES AVEC ENFANTS

Le Tableau 7 indique les répercussions du Budget, au cours des cinq prochaines années, chez les familles comptant deux salariés et deux enfants.[4] La première est une famille à faible revenu: les revenus combinés des deux conjoints sont de 15 000 $. La deuxième, une famille à revenu moyen, gagne 35 000 $. La troisième est une famille à l'aise: ses revenus s'élèvent à 80 000 $. Notre analyse tient compte des changements que le Budget propose d'apporter aux prestations pour enfants et au régime d'impôt sur le revneu des particuliers, mais non des changements aux impôts à la consommation (comme la taxe fédérale de vente) qui pourraient hausser d'environ 200 $ à 300 $ par année les impôts de la plupart des familles canadiennes.

En 1986, la famille qui gagne 15 000 $ perdra 19 $ en prestations pour enfants. La valeur de son exemption fiscale au titre des enfants (une épargne fiscale de 357 $) et de son crédit d'impôt pour enfants (768 $) ne change pas, mais l'indexation partielle réduit ses allocations familiales nettes (après l'impôt), de 587 $ (avant le Budget) à 568 $ (après le Budget), soit une réduction nette de 19 $.

C'est une perte sans conséquence lorsqu'on la compare à l'impôt que doit payer la famille - impôt qui augmente de 135 $ en 1986. Deux facteurs sont en jeu. La famille perd son dégrèvement fédéral de 100 $, et ses exemptions personnelles de base sont réduites (puisqu'elles sont indexées au taux d'inflation qui dépasse 3 pour cent, plutôt que sur la pleine augmentation du coût de la vie). Le revenu imposable de la famille à faible revenu est par conséquent plus élevé, et elle doit payer des impôts fédéraux et provinciaux accrus. Ces changements entraînent une augmentation d'impôt de 135 $ pour cette famille.

La famille à revenu moyen perd environ le même montant de prestations pour enfants que la famille à faible revenu, mais doit faire face à une hausse d'impôts plus marquée en 1986. Ses prestations pour enfants réduites et ses impôts accrus lui font perdre 208 $. Les causes sont les mêmes que celles qui s'appliquent à la famille gagnant 15 000 $.

Tableau 7

Répercussions du Budget chez un couple à deux salariés avec deux enfants, selon le revenu familial, 1986 à 1990[4]

Revenu familial	1986	1987	1988	1989	1990	Total
15 000 $						
prestations pour enfants	-19 $	-3 $	-31 $	-46 $	-89 $	-188 $
impôt sur le revenu	+135	+269	+353	+444	+490	+1 691
résultat	**-154**	**-272**	**-384**	**-490**	**-579**	**-1 879**
35 000 $						
prestations pour enfants	-16	-150	-172	-200	-23	-774
impôt sur le revenu	+192	+408	+556	+706	+816	+2 678
résultat	**-208**	**-558**	**-728**	**-906**	**-1 052**	**-3 452**
80 000 $						
prestations pour enfants	-18	-212	-298	-377	-357	-1 262
impôt sur le revenu	-649	-310	-11	+296	+537	+137
résultat	**+631**	**+98**	**-287**	**-673**	**-894**	**-1 125**

Note

Les signes "+" veulent dire plus et les signes "-" veulent dire moins. En 1986, la famille qui gagne 15 000 $ perd 154 $ (-154 $) parce qu'elle perd des prestations pour enfants de 19 $ (-19 $) et paye 135 $ de plus en impôts sur le revenu (+135 $). La famille qui gagne 80 000 $ gagne 631 $ (+ 631 $) parce qu'elle paye 649 $ de moins en impôts sur le revenu (-649 $) et perd 18 $ seulement en prestations pour enfants (-18 $). Le Tableau 7 ne tient pas compte des hausses de la taxe fédérale de vente.

La famille à revenu élevé, dont les conjoints gagnent ensemble 80 000 $, perd des prestations pour enfants de 18 $, mais elle paye 649 $ de moins en impôts fédéraux et provinciaux; elle a donc un gain net de 631 $. Ce résultat étonnant est difficile à comprendre, mais il est important d'en saisir les raisons.

Contrairement au cas des deux autres familles, le Budget réduit le revenu imposable du couple à l'aise. Ses exemptions personnelles de base sont bien entendu moins élevées suite à l'indexation partielle, mais les déductions fiscales accrues des conjoints pour leurs cotisations à des régimes enregistrés de pension (REP) et des REER compensent cet état de choses. Avant le Budget, chacun des parents pouvait réclamer un maximum de cotisations à des REP et REER de 3 500 $. Depuis l'annonce du Budget, chacun peut soustraire jusqu'à 7 500 $ de cotisations à des REP en 1986 ainsi que 2 000 $ de cotisations à des REER. (Nous supposons qu'un conjoint gagne 60 pour cent du revenu familial - 48 000 $ - et l'autre 40 pour cent, ou 32 000 $; les employés gagnant de tels salaires ont de bonnes chances de participer à un régime de retraite privé - nous supposons qu'ils versent 7 pour cent de leur salaire - et de disposer d'un REER.)

Les déductions accrues des cotisations à des REP et REER de la famille à revenu élevé réduisent son revenu imposable, ce qui diminue les impôts fédéraux et provinciaux qu'elle doit payer. Celui des deux conjoints qui gagne le plus devra payer une surtaxe de 81 $, mais cette somme est de beaucoup inférieure à l'épargne fiscale réalisée par le couple grâce aux déductions accrues des cotisations à des REP et REER. En tout et partout, le couple épargne des impôts fédéraux et provinciaux sur le revenu de 649 $.

En 1987, le couple à faible revenu obtient les mêmes prestations pour enfants qu'avant le Budget. Son crédit d'impôt pour enfants accru est presque annulé par la baisse des allocations familiales nettes et de l'épargne fiscale provenant de l'exemption fiscale au titre des enfants. Toutefois, l'abolition du dégrèvement fédéral et l'indexation partielle des exemptions fiscales personnelles et des tranches fiscales haussent ses impôts de 269 $.

À partir de 1988, la famille à faible revenu perd plus de prestations pour enfants et paye davantage d'impôts; la perte de prestations et la hausse d'impôts augmentent d'année en année. En 1990, la famille perd 579 $ à cause du Budget. Sur la période de cinq ans, ses pertes sont considérables: 1 879 $.

La situation est à peu près la même chez la famille à revenu moyen. Mais elle perd davantage de prestations pour enfants et paye plus d'impôts sur le revenu d'année en année, pour un déficit cumulatif de 3 452 $ sur la période de cinq ans.

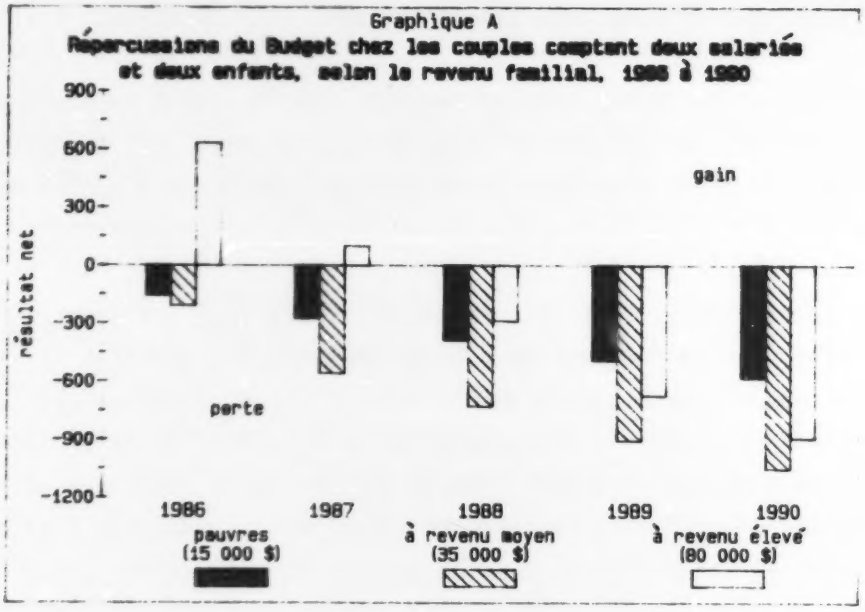
La situation de la famille à revenu élevé est fort différente. Bien entendu, elle perd plus de prestations pour enfants que les familles à faible et à moyen revenu, comme l'annonce le Budget. Mais elle paye moins d'impôts sur le revenu fédéraux et provinciaux en 1986, 1987 et 1988. Ce n'est qu'en 1989 que le couple dans notre exemple commence à payer plus d'impôts, soit lorsque les effets de l'indexation partielle (qui hausse ses impôts) commencent à effacer l'épargne fiscale provenant de la déduction accrue des cotisations à des REP et REER.

En 1990, la famille qui gagne 80 000 $ aura perdu au total 1 125 $ suite aux changements apportés par le Budget aux prestations pour enfants et au régime d'impôt sur le revenu. La famille à faible revenu perdra 754 $ de plus que la famille à l'aise. La famille à revenu moyen perdra plus de trois fois plus que la famille à l'aise qui gagne plus de deux fois plus qu'elle.

Des images permettent mieux que des chiffres de saisir le résultat net de ces changements compliqués. Le Graphique A illustre les répercussions du Budget chez un couple à deux salariés avec deux enfants, à partir des données du Tableau 7.

La famille à faible revenu, représentée par la bande foncée, perd de plus en plus d'argent chaque année. La famille à revenu moyen perd davantage, elle aussi de plus en plus à mesure que les années passent. La famille à revenu élevé y gagne en 1986 et 1987, mais y perd en 1988, 1989 et 1990. Il est à noter que les pertes de la famille à l'aise dépassent celles de la famille à

faible revenu en 1989 et en 1990 seulement, et qu'elles ne sont jamais aussi importantes que les pertes du couple à revenu moyen.



Le Graphique B examine la situation des couples comptant un salarié et deux enfants. Le Tableau 8 présente des données détaillées sur les changements dans les prestations pour enfants et les impôts sur le revenu sur lesquels se fonde le graphique.

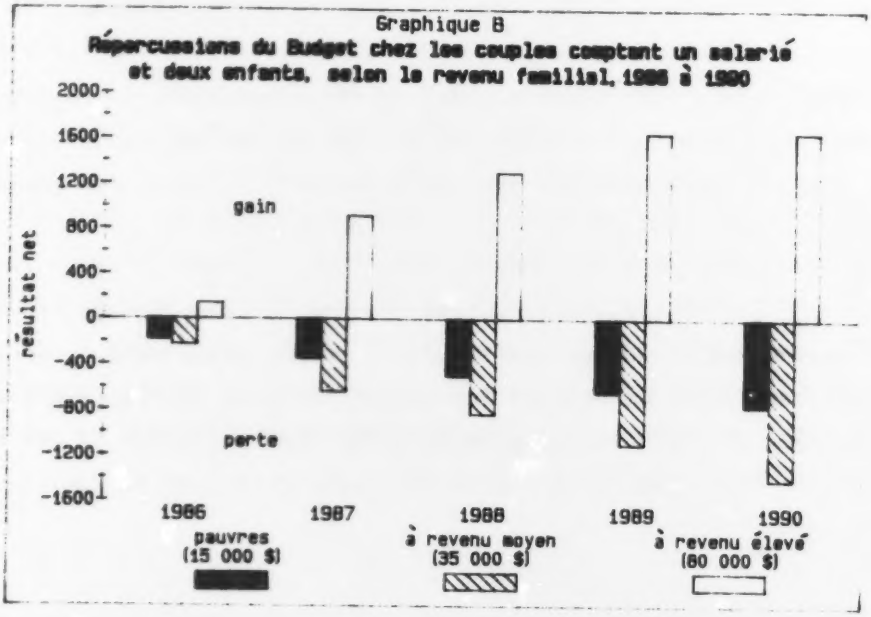


Tableau 8

Répercussions du Budget chez un couple comptant un seul salarié et ayant deux enfants, selon le revenu familial, 1986 à 1990

Revenu familial	1986	1987	1988	1989	1990	Total
15 000 $						
prestations pour enfants	-16 $	-13 $	-44 $	-65 $	-110 $	-248 $
impôt sur le revenu	+163	+334	+452	+572	+653	+2 174
résultat	**-179**	**-347**	**-496**	**-637**	**-763**	**-2 472**
35 000 $						
prestations pour enfants	-14	-162	-169	-217	-259	-821
impôt sur le revenu	+211	+476	+667	+884	+1 157	+3,395
résultat	**-225**	**-638**	**-836**	**-1 101**	**-1 416**	**-4 216**
80 000 $						
prestations pour enfants	-12	-179	-260	-415	-441	-1 259
impôt sur le revenu	-153	-1 718	-1 560	-2 065	-2 098	-6 921
résultat	**+141**	**+914**	**+1 300**	**+1 650**	**+1 657**	**+5 662**

Note

Voir le Tableau 7. Le travailleur qui gagne 80 000 $ est à son compte.

Bien que les montants diffèrent, l'image générale chez les familles à faible et à moyen revenu est la même qu'elles comptent un salarié ou deux: elles perdent de l'argent. Au cours des cinq prochaines années, la famille à un seul salarié gagnant 15 000 $ perdra au total 2 422 $ à cause du Budget. Le couple à revenu moyen perdra deux fois plus: ses prestations pour enfants réduites et ses impôts sur le revenu accrus lui coûteront 4 216 $ de 1986 à 1990.

Les résultats diffèrent quelque peu dans le cas de la famille qui gagne 80 000 $. Dans le cas du couple à deux salariés, nous avons supposé que les deux conjoints étaient des employés; dans le cas du couple comptant un seul travailleur, nous supposons que la personne travaille à son compte. Ses prestations pour enfants réduites et ses impôts sur le revenu accrus (suite à la surtaxe temporaire en 1986 et à l'indexation partielle du régime fiscal de 1986 à 1990) sont largement compensés par l'épargne fiscale réalisée par la famille grâce à l'annonce du Budget de hausser la déduction fiscale des cotisations à des REER. Par conséquent, la famille dont le revenu est de 80 000 $ y gagne chaque année.

En 1990, le contribuable qui participe à un REER seulement (les travailleurs autonomes ne peuvent participer à des régimes de retraite privés) pourra soustraire des cotisations à des REER presque trois fois plus élevées 15 500 $ par opposition au maximum actuel de 5 500 $). La famille dans notre exemple qui gagne 80 000 $ épargnera donc plus de 7 000 $ en impôts en 1990 grâce à ces mesures.

Au cours des cinq prochaines années, le couple à l'aise comptant un seul salarié **gagnera** plus de 5 600 $ grâce au Budget de mai 1985. Les familles à faible et à moyen revenu **perdront** des milliers de dollars.

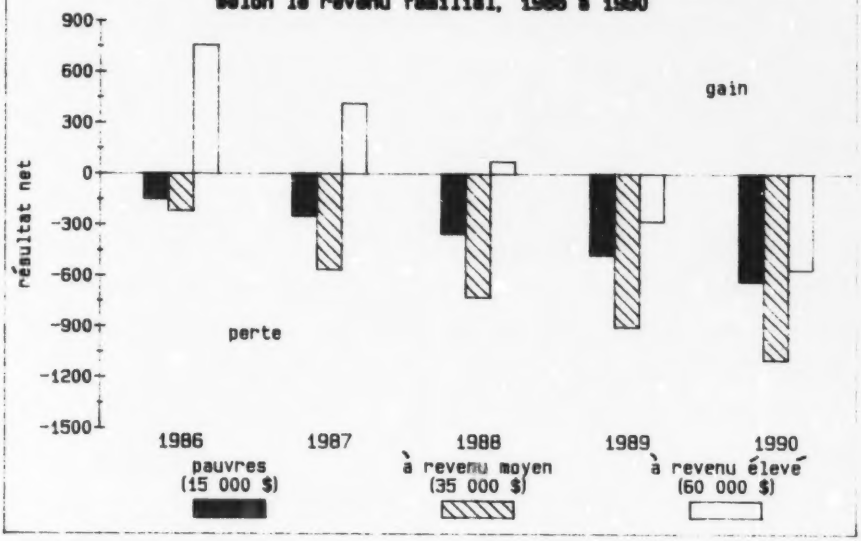
S'il existe un groupe de familles qui peuvent difficilement envisager une diminution de revenu, c'est bien celui des parents seuls. Presque la moitié (49 pour cent) des mères seules étaient sous le seuil des faibles revenus en 1983, et leur revenu moyen (17 585 $) équivalait à 44 pour cent seulement du

revenu moyen de 39 554 $ de la famille comptant deux parents. Le risque de pauvreté des pères seuls est aussi considérablement plus élevé que celui des couples; 21 pour cent d'entre eux avaient de faibles revenus en 1983, comparativement à 11 pour cent des couples avec enfants.

Le Graphique C illustre les répercussions du Budget chez les familles monoparentales ayant deux enfants. Le Tableau 9 présente les changements dans les prestations pour enfants et les impôts sur le revenu qui sont résumés dans le graphique.

Graphique C

Répercussions du Budget chez les parents seuls avec deux enfants, selon le revenu familial, 1986 à 1990



Comme les couples, les familles monoparentales ont droit aux allocations familiales, au crédit d'impôt pour enfants et à l'exemption fiscale pour enfants à charge. Elles peuvent aussi se prévaloir de l'exemption d'équivalent de marié(e) qui leur permet de soustraire une somme importante (3 630 $ pour l'année d'imposition 1985) au titre d'un enfant. Nous avons donc tenu compte de cette épargne fiscale provenant de l'exemption d'équivalent de marié(e) en effectuant nos calculs.

L'image ne surprend plus. Les familles à faible (15 000 $) et à moyen (35 000 $) revenu perdent des sommes d'argent de plus en plus élevées chaque année. La famille monoparentale qui gagne 60 000 $ (une rareté) tire profit du

Budget pendant les trois premières années et ne commence à perdre qu'après 1989, de sorte qu'elle aura quand même gagné 404 $ au bout des cinq années. La famille monoparentale à faible revenu perd au total 1 844 $ de 1986 à 1990, et la famille à revenu moyen perd quand à elle 3 504 $. Puisque la plupart des familles monoparentales ont des revenus faibles ou modestes, le Budget nuira à la plupart d'entre elles.

Tableau 9

Répercussions du Budget chez les familles monoparentales avec deux enfants, selon le revenu familial, 1986 à 1990

Revenu familial	1986	1987	1988	1989	1990	Total
15 000 $						
prestations pour enfants	-36 $	-13 $	-32 $	-61 $	-139 $	-281 $
impôt sur le revenu	+110	+233	+318	+413	+489	+1,563
résultat	**-146**	**-246**	**-350**	**-474**	**-628**	**-1 844**
35 000 $						
prestations pour enfants	-57	-190	-200	-218	-279	-944
impôt sur le revenu	+161	+374	+526	+683	+816	+2 560
résultat	**-218**	**-564**	**-726**	**-901**	**-1 095**	**-3 504**
80 000 $						
prestations pour enfants	-61	-207	-314	-420	-492	-1 494
impôt sur le revenu	-819	-621	-386	-143	+71	-1 898
résultat	**+758**	**+414**	**+72**	**-277**	**-563**	**+404**

Note

Voir le Tableau 7.

LES PRESTATIONS POUR LES PERSONNES ÂGÉES

Tous les Canadiens de 65 ans et plus reçoivent des prestations de Sécurité de la vieillesse. La "pension de vieillesse", comme on l'appelle communément, accorde présentement 277 $ par mois à plus de deux millions et demi d'hommes et de femmes âgés.

Près de la moitié des personnes âgées au Canada - 1 248 328 sur 2 581 702 ou 48 pour cent - sont aussi admissibles au Supplément de revenu garanti (SRG) parce qu'elles disposent de faibles revenus. Le SRG maximum est de 329 $ par mois pour une personne seule ou une personne mariée dont le conjoint ne reçoit pas la Sécurité de la vieillesse ou l'Allocation au conjoint, et de 428 $ par mois pour un couple. Le Supplément de revenu garanti est réduit de 1 $ pour chaque 2 $ d'autres revenus mensuels (excluant la Sécurité de la vieillesse) provenant par exemple de régimes de retraite privés, des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, d'intérêts sur des placements et de revenus d'emploi; on établit une moyenne sur une période d'un an. Le niveau d'autres revenus à partir duquel les personnes âgées ne sont plus admissibles à un Supplément de revenu garanti partiel équivaut à environ 7 900 $ par année dans le cas d'une personne seule et 10 400 $ dans le cas d'un couple.

Il y a donc deux types de bénéficiaires du Supplément de revenu garanti. Les personnes âgées sans autre source de revenu que la Sécurité de la vieillesse ont droit au SRG maximum. Les autres sont admissibles à des prestations partielles parce qu'elles ont d'autres sources de revenu qui réduisent leur SRG. Le Tableau 10 présente les données statistiques les plus récentes sur les deux groupes.

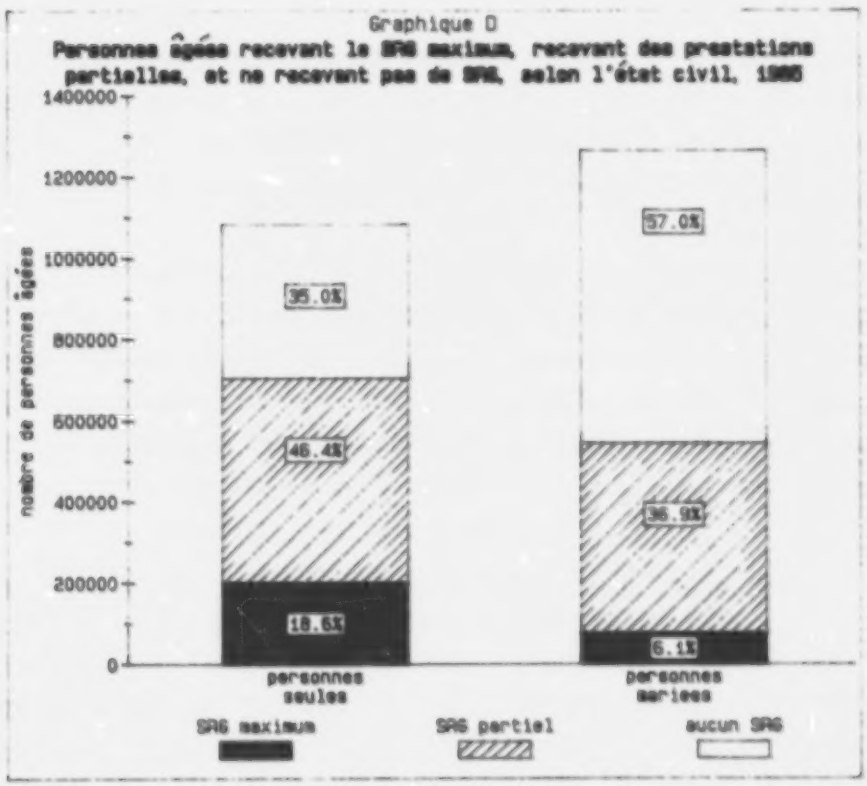
Tableau 10

Personnes âgées seules et mariées bénéficiaires du SRG maximum et partiel, mai 1985

	SRG maximum	SRG partiel	Total
personnes seules	201 904	502 431	704 335
personnes mariées	77 482	466 511	543 993
total	279 386	968 942	1 248 328

Les Canadiens âgés les plus pauvres sont les 20 pour cent de bénéficiaires du Supplément de revenu garanti (279 386 sur 1 248 328) qui reçoivent seulement le Supplément de revenu garanti et la Sécurité de la vieillesse. La plupart d'entre eux (201 904 sur 279 386 ou 73 pour cent) sont des personnes seules. Et la plupart sont des femmes: nous croyons qu'à peu près 185 000 personnes ou deux tiers des personnes âgées admissibles au Supplément de revenu garanti maximum sont des femmes, des veuves dans la plupart des cas.

Le Graphique D répartit les personnes âgées seules et mariées en trois groupes - celles qui reçoivent le Supplément de revenu garanti maximum, celles qui reçoivent un SRG partiel, et celles qui n'en reçoivent aucun.



On constate d'importantes différences entre les personnes âgées seules et mariées. Les revenus de la majorité des Canadiens âgés seuls sont suffisamment faibles pour leur donner droit au Supplément de revenu garanti - 18,6 pour cent d'entre eux (201 904) reçoivent le supplément maximum et 46,4 pour cent (502 431) des prestations partielles. Trente-cinq pour cent seulement des personnes âgées seules ont suffisamment de revenus d'autres sources (par exemple, des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, de régimes de retraite privés, de gains ou de placements) pour les situer au delà du seuil de revenu ouvrant droit au Supplément de revenu garanti. Et ce seuil de revenu est loin d'être élevé: une personne seule dont le revenu (provenant de la Sécurité de la vieillesse et d'autres sources) est d'environ 11 240 $ - 1 000 $ seulement au-dessus du seuil de pauvreté estimatif - n'est admissible à aucun Supplément de revenu garanti.

Il n'en va pas de même des personnes âgées mariées. Il n'y en a que 6,1 pour cent qui ont droit au Supplément de revenu garanti maximum, et 36,9 pour cent qui sont admissibles à un supplément partiel. La majorité d'entre elles (57 pour cent) ne reçoivent aucun Supplément de revenu garanti.

Les prestations de Sécurité de la vieillesse accordent en 1985 3 340 $ à une personne seule; le Supplément de revenu garanti (au taux maximal) ajoute des prestations de 3 970 $, ce qui donne au total des prestations fédérales de 7 310 $ - 2 928 $ de moins que le seuil de pauvreté estimatif pour une personne seule habitant une ville de 500 000 personnes ou plus. Un couple âgé reçoit des prestations de Sécurité de la vieillesse de 6 680 $ et un maximum de 5 171 $ du Supplément de revenu garanti, soit un montant total de 11 851 $ - 1 657 $ de moins que le seuil de pauvreté pour un couple habitant une grande ville. Six provinces et les deux territoires fournissent leurs propres suppléments de revenu aux personnes âgées pauvres; les suppléments varient considérablement, de quelques centaines de dollars à plus de 1 000 $ pour une personne seule, et d'à peu près le double de ces montants pour un couple.

Toutefois, presque toutes les personnes âgées seules et plusieurs couples qui ont pour seule source de revenu les programmes gouvernementaux de

sécurité du revenu sont pauvres. En effet, plusieurs personnes âgées qui reçoivent un Supplément de revenu garanti partiel, parce qu'elles ont d'autres revenus, sont sous le seuil des faibles revenus.

Les données statistiques les plus récentes, soit celles de 1983, révèlent que 596 000 personnes âgées ont de faibles revenus. La grande majorité d'entre elles - 421 000 ou 71 pour cent - sont des femmes. Six femmes âgées seules sur dix (celles qui vivent seules ou avec des gens avec lesquels elles n'ont pas de lien de parenté) étaient pauvres en 1983.

La lutte contre la pauvreté chez les personnes âgées a néanmoins fait certains progrès, et leur situation économique s'est améliorée sensiblement au cours des vingt dernières années. Le pourcentage de familles dirigées par une personne âgée vivant sous le seuil de la pauvreté a baissé de 41,4 pour cent en 1969 à 11,1 pour cent en 1983. Le taux de pauvreté chez les personnes âgées seules est toujours très élevé (57,5 pour cent en 1983), mais il était encore plus élevé (69,2 pour cent) en 1969.

Le gouvernement, le secteur privé et les organismes bénévoles offrent maintenant une gamme étendue de subventions et de services qui augmentent les revenus limités des Canadiens âgés. Les revenus des personnes âgées ont aussi augmenté grâce aux améliorations apportées au système public de revenus de retraite (la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, l'Allocation au conjoint, les suppléments de revenu provinciaux et les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec). Les prestations de Sécurité de la vieillesse ont augmenté de 20 pour cent en 1973. Depuis son entrée en vigueur en 1967, le Supplément de revenu garanti a été haussé (en sus de l'indexation) cinq fois, de 50 $ par mois pour les personnes seules la dernière fois (l'an dernier). Une personne seule admissible à la Sécurité de la vieillesse et au Supplément de revenu garanti maximum recevait 1 260 $ en 1967, ou 4 268 $ en argent d'aujourd'hui. En 1985, les prestations annuelles provenant des deux programmes avaient grimpé à 7 310 $ pour les personnes âgées seules à faible revenu, ce qui équivaut à une augmentation réelle marquée de 71 pour cent depuis l'année 1967.

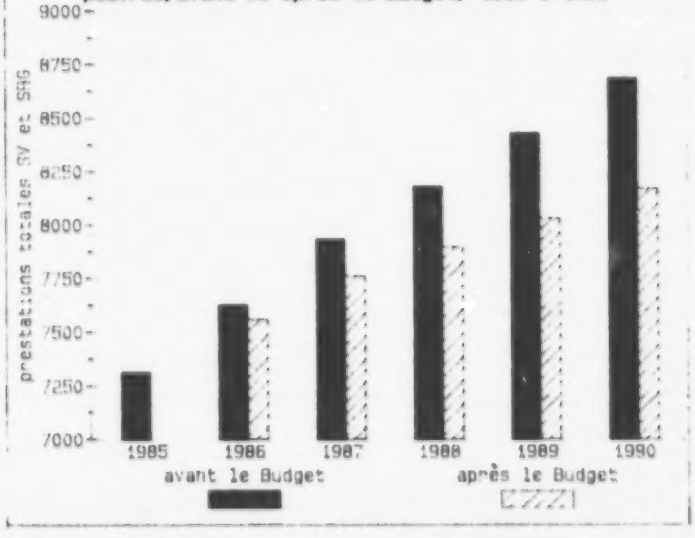
Le fait que les prestations de Sécurité de la vieillesse et de Supplément de revenu garanti aient toutes deux été indexées sur le coût de la vie depuis 1973 est d'une importance cruciale. Sans cette protection, les revenus de la plupart des Canadiens âgés auraient baissé dangereusement pendant les années 1974 à 1982, alors que le taux d'inflation était en moyenne de 10 pour cent par année.

Le Budget affaiblira cette importante caractéristique des prestations pour les personnes âgées. Le Supplément de revenu garanti continuera d'être pleinement indexé sur le coût de la vie sur une base trimestrielle. Mais les prestations de Sécurité de la vieillesse ne seront indexées que sur le taux d'inflation supérieur à 3 pour cent par année. On appelle ce changement "l'indexation partielle."

Les Graphiques E et F indiquent les répercussions de l'indexation partielle chez les personnes âgées les plus pauvres - les 185 000 femmes âgées et les 94 000 hommes âgés dont la totalité des revenus de retraite provient de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti. Le Graphique E révèle la différence entre les prestations combinées de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti maximum chez les personnes seules et le Graphique F chez les couples âgés, avant et après le Budget.

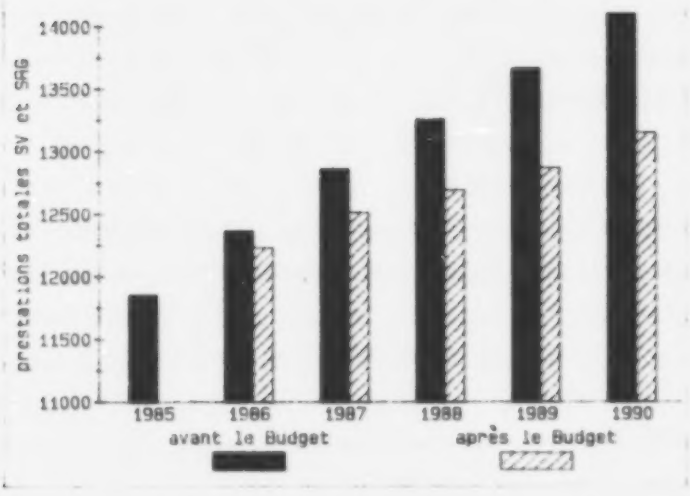
Graphique F

Prestations pour les personnes âgées, personnes seules pauvres, avant et après le Budget, 1985 à 1990



Graphique F

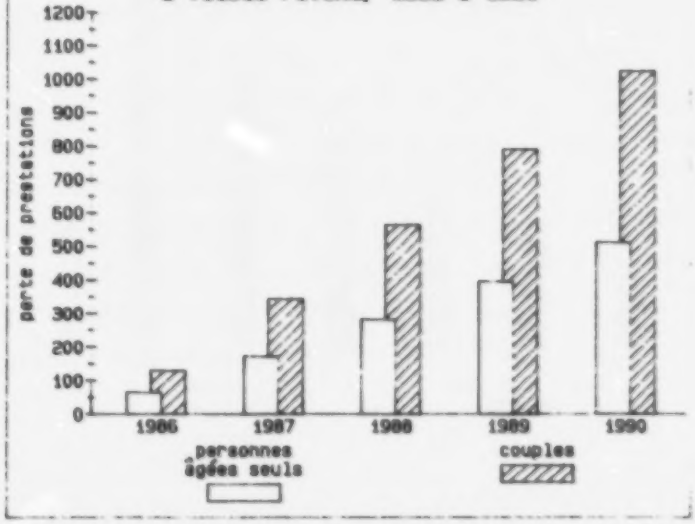
Prestations pour les personnes âgées, couple pauvre, avant et après le Budget, 1985 à 1990



En 1986, au moment où le ministre des Finances prévoit mettre en vigueur l'indexation partielle, les personnes âgées seules recevront environ 65 $ de moins parce que leurs prestations de Sécurité de la vieillesse ne seront pas pleinement indexées sur le coût de la vie. Les couples bénéficiant de la Sécurité de la vieillesse recevront 130 $ de moins. En 1987, la perte s'élèvera à 172 $ pour une personne seule et à 344 $ pour un couple. En 1990, toujours à cause du Budget de mai 1985, les personnes âgées seules auront perdu plus de 500 $, et les couples, plus de 1 000 $. Le Graphique G indique les pertes de prestations de 1986 à 1990.

Graphique G

Répercussions du Budget chez les personnes âgées à faible revenu, 1986 à 1990



Les Canadiens à faible revenu de 60 à 64 ans qui sont admissibles à l'Allocation au conjoint recevront aussi des prestations décroissantes suite à l'indexation partielle. Ceux qui reçoivent l'Allocation maximale subiront la même perte que les personnes âgées seules (voir le Graphique E).

Les pertes augmenteront d'année en année. En 1990, elles seront huit fois plus élevées qu'en 1986. Au cours des cinq prochaines années, les Canadiens âgés les plus pauvres perdront chacun plus de 1 400 $ à cause du Budget. Ils ont déjà de la difficulté à joindre les deux bouts: la perte de plusieurs centaines de dollars par année forcera bon nombre de citoyens âgés pauvres à réduire encore davantage leurs dépenses pour la nourriture, le transport, les quelques activités récréatives qu'ils peuvent se permettre et d'autres articles d'usage courant chez la plupart des Canadiens.

L'indexation partielle nuira le plus aux retraités les plus pauvres (les 279 000 personnes qui reçoivent le Supplément de revenu garanti maximum) puisque la Sécurité de la vieillesse fournit une large proportion de leurs revenus restreints - 46 pour cent chez les personnes âgées seules, 56 pour cent chez les couples âgés. Mais la plupart des Canadiens âgés ont des revenus modestes, ce qui signifie que la plupart d'entre eux seront touchés par le Budget. Deux tiers des personnes âgées de 65 ans et plus avaient des revenus inférieurs à 10 000 $ en 1983.

Une personne âgée seule n'est plus admissible au Supplément de revenu garanti cette année si ses revenus autres que la Sécurité de la vieillesse dépassent à peu près 7 900 $; pourtant, à ce seuil, son revenu total (provenant de la Sécurité de la vieillesse et d'autres sources comme les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec ou des régimes de retraite privés) n'est que de 11 240 $ - montant qui est loin de représenter un revenu confortable et qui dépasse de 1 000 $ seulement le seuil des faibles revenus. La personne peut difficilement supporter une perte de prestations de Sécurité de la vieillesse. Il en va de même, bien sûr, des 969 000 personnes âgées dont les revenus sont encore plus faibles et qui sont admissibles à un Supplément de revenu garanti partiel.

Il est très peu probable qu'on laisse le programme de Sécurité de la vieillesse s'effriter au fil des ans à cause de l'indexation partielle. En effet, on peut lire dans le Budget que: "Le gouvernement déterminera à l'avenir si les paiements sont suffisants compte tenu de l'évolution et les accroîtra dans la mesure de ses ressources."[5] Le gouvernement fédéral haussera probablement les prestations de temps en temps, à la manière dont la plupart des gouvernements provinciaux augmentent au hasard leurs prestations de bien-être social. Certains diront, avec une pointe de cynisme, que les prestations de Sécurité de la vieillesse augmenteront probablement pendant les années d'élections.

Quels que soient les motifs et les occasions des hausses périodiques des prestations de Sécurité de la vieillesse, l'abolition de la pleine indexation pose de sérieux problèmes pour l'avenir du système de revenus de retraite au Canada. Des hausses périodiques ne compenseront probablement pas entièrement les effets négatifs de l'inflation - à moins, bien entendu, que le taux d'inflation baisse à zéro ou presque, ce qui semble peu probable. La majorité des Canadiens, qui ne sont pas des gens riches, ne pourront plus compter sur la pension de Sécurité de la vieillesse pour servir de base solide à leurs revenus de retraite. C'est la base même de notre système de pensions qui sera affaiblie, système qui de l'avis de la plupart des observateurs, doit de toute urgence être amélioré.

POUR PROTÉGER LES PAUVRES

Rien ne peut justifier qu'on enlève de l'argent aux particuliers et aux familles qui doivent déjà se contenter de revenus insuffisants. Nous incitons le gouvernement fédéral à prendre des mesures pour protéger les Canadiens à faible revenu contre les effets du Budget de mai 1985.

Crédit d'impôt pour faibles revenus

Bon nombre de Canadiens à faible revenu payent déjà des impôts sur le revenu. Un travailleur au salaire minimum en Nouvelle-Écosse, par exemple, payera des impôts fédéraux et provinciaux de 473 $ cette année, bien qu'il ne gagne que 7 800 $. Un couple à un salarié avec deux enfants et gagnant 12 000 $ cette année (environ un tiers du salaire moyen pour une famille de cette taille, et à peu près 8 000 $ sous le seuil des faibles revenus) doit 249 $ au gouvernement fédéral et au gouvernement de la Nouvelle-Écosse. En 1982, année la plus récente pour laquelle on dispose de données fiscales définitives, les contribuables dont le revenu variait entre 5 000 $ et 10 000 $ ont payé en moyenne, en dépit de leurs faibles revenus, des impôts fédéraux et provinciaux sur le revenu de 399 $ chacun.

Le Budget alourdira le fardeau fiscal de la plupart des Canadiens, y compris les pauvres. Notre analyse a révélé que même les familles à revenu modique, gagnant 15 000 $ seulement, payeront des centaines de dollars de plus chaque année en impôts fédéraux et provinciaux parce que le Budget abolira le dégrèvement d'impôt fédéral et n'indexera plus que partiellement le régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Et le fardeau fiscal s'alourdira d'année en année. Une personne seule ne gagnant que 10 000 $ - beaucoup moins que le salaire industriel moyen estimatif de 24 000 $ et à peu près l'équivalent du seuil de pauvreté pour une personne seule - devra faire face à des hausses d'impôt de 87 $ en 1986, 141 $ en 1987, 184 $ en 1988, 234 $ en 1989 et 281 $ en 1990, pour un total de 927 $ sur une période de cinq ans. De plus, des

augmentations de la taxe fédérale de vente et d'autres taxes à la consommation réduiront de centaines de dollars encore le revenu disponible de tous les consommateurs - y compris les pauvres.

Nous proposons une solution simple et financièrement pratique à ce problème: **que le ministre des Finances mette en place un crédit d'impôt pour protéger les contribuables à faible revenu contre les hausses d'impôt sur le revenu fédéral proposées dans le Budget.**

Le dégrèvement fédéral, que le Budget éliminera, est un type d'allégement fiscal pour les contribuables à faible et à moyen revenu. Plusieurs gouvernements provinciaux offrent aussi une aide fiscale à leurs résidents à faible revenu. L'Ontario, par exemple, accorde une réduction d'impôt sur le revenu provincial, un crédit d'impôt foncier (offert aux locataires comme aux propriétaires) et un crédit de taxe de vente. La Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba accordent aussi des réductions d'impôt sur le revenu provincial à leurs résidents à faible revenu, et toutes les provinces fournissent à leurs résidents âgés, par l'entremise du régime fiscal, des réductions des coûts d'habitation.

Un crédit d'impôt pour faibles revenus pourrait, par exemple, exonérer de l'impôt fédéral le revenu imposable à concurrence de 3 000 $, et accorder une réduction décroissante jusqu'à ce que le revenu imposable s'élève à 6 000 $. Grâce à un tel crédit d'impôt, les personnes seules gagnant moins de 8 000 $ environ en 1986 n'auraient pas à payer d'impôt fédéral, et celles qui gagnent moins de 11 000 $ environ (à peu près l'équivalent du seuil des faibles revenus estimatif pour une personne seule) bénéficieraient d'une réduction d'impôt. Les couples ayant deux enfants n'auraient pas d'impôt fédéral à payer si leur revenu était inférieur à 15 000 $ environ et bénéficieraient d'une réduction d'impôt si leur revenu variait entre 15 000 $ et 20 000 $. L'important, c'est de mettre en place un type quelconque de crédit d'impôt pour faibles revenus, peu importe sa conception particulière et l'étendue de l'aide qu'il apportera.

Il serait possible de financer un crédit d'impôt pour faibles revenus sans hausser les dépenses gouvernementales. En 1982 (année d'imposition la plus récente pour laquelle on dispose de données), notre crédit d'impôt aurait coûté à peu près 275 millions de dollars, ce qui équivaut à 1 pour cent seulement des recettes fiscales de 28 milliards de dollars recueillies par le trésor fédéral. Par ailleurs, l'exonération des gains en capital annoncée dans le Budget entraînera pour le gouvernement fédéral des pertes fiscales de 600 millions de dollars l'an prochain et un montant estimatif de 1,25 milliard de dollars en 1990. La hausse des plafonds des cotisations à des régimes de retraite privés et à des REER réduira les recettes fiscales fédérales de 40 millions de dollars l'an prochain et de 235 millions de dollars d'ici 1990.

Comme les nombreuses autres exemptions et déductions accordées par le régime d'impôt, ces deux nouveaux allégements fiscaux accordent les plus gros avantages aux contribuables à revenu élevé. Nous croyons que le gouvernement ferait preuve d'une plus grande sagesse sur le plan fiscal comme sur le plan social s'il dirigeait ces dépenses fiscales vers les Canadiens qui en ont vraiment besoin - en instituant par exemple un crédit d'impôt pour faibles revenus.

Réforme des prestations pour enfants

Le Budget propose d'apporter certaines améliorations aux prestations fédérales pour enfants. Le crédit d'impôt pour enfants, qui est accordé aux familles à faible et à moyen revenu, augmentera graduellement, alors que l'exemption fiscale régressive au titre des enfants diminuera graduellement jusqu'à ce qu'elle soit égale à la valeur des allocations familiales annuelles. Ces changements entraîneront une répartition progressive des prestations pour enfants, les familles à faible revenu recevant les prestations les plus élevées et les familles à revenu élevé, les plus faibles prestations.

Mais comme on l'a déjà expliqué, seules les familles les plus pauvres dont les revenus sont si faibles qu'elles n'ont pas à payer d'impôts bénéficieront de ces changements, et ce d'une manière plutôt modeste, pendant quelques années. Après que les divers changements auront été mis en place - la hausse du crédit d'impôt pour enfants, la baisse du niveau de revenu familial net à partir duquel le crédit d'impôt pour enfants commence à diminuer, la réduction de l'exemption fiscale pour enfants à charge au niveau des allocations familiales annuelles, et l'indexation partielle de toutes les prestations pour enfants - même les parents les plus pauvres recevront moins qu'ils auraient obtenu du système actuel de prestations pour enfants. Entre temps, bon nombre de familles à faible revenu et toutes les familles à revenu moyen perdront des prestations pour enfants à partir de 1986.

À l'avenir, un nombre de moins en moins élevé de familles seront admissibles au crédit d'impôt pour enfants, et la valeur des prestations pour enfants diminuera dans tous les cas. L'universalité sera maintenue en principe, mais en réalité les prestations pour enfants perdront de leur valeur et seront dirigées de plus en plus vers les familles au bas de l'échelle des revenus.

Les modifications que le Budget propose d'apporter aux prestations pour enfants ne cadrent pas avec d'autres analyses récentes de la situation. Le document d'étude du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées n'abordait même pas la possibilité d'indexer partiellement les allocations familiales, et ses deux options de réforme auraient accordé aux familles à faible revenu des prestations sensiblement plus élevées que la série de changements proposés dans le Budget. Le document d'étude affirmait aussi que toutes les économies résultant de réformes des prestations pour enfants devraient demeurer à l'intérieur de l'enveloppe des dépenses sociales et ne devraient pas servir à réduire le déficit, alors que le Budget propose de retirer 555 millions de dollars du système de prestations pour enfants d'ici 1990.

Le Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales a entendu un grand nombre d'organismes alors qu'il analysait le document d'étude sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées. Le Comité a conclu que tout changement dans les prestations pour enfants devait acheminer vers les familles à faible revenu "une part accrue des ressources actuellement consacrées au régime des prestations aux enfants" et veiller à ce que les familles à revenu moyen continuent de toucher "des prestations comparables aux prestations actuelles".[6] On sait que les changements proposés dans le Budget auraient pour effet d'améliorer légèrement les prestations pour enfants accordées aux familles les plus pauvres et de faire perdre des sommes de plus en plus élevées à toutes les autres familles, y compris de nombreuses familles vivant sous le seuil de la pauvreté.

Nous incitons donc le gouvernement a adopter notre série de réformes, qui amélioreront sensiblement les prestations pour enfants accordées aux familles à faible et à modeste revenu, protégeront les prestations des familles à revenu moyen et réduiront les sommes versées aux familles dont le revenu est supérieur à la moyenne:[7]

1) **l'exemption fiscale au titre des enfants devrait être abolie et les épargnes - fédérales et provinciales - ainsi réalisées devraient servir à hausser le crédit d'impôt remboursable pour enfants;**

2) **les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et son seuil ouvrant droit au crédit maximum devraient être pleinement indexés chaque année sur le coût de la vie;**

3) **le crédit d'impôt pour enfants amélioré devrait être versé plus souvent qu'une fois par année;**

4) **la définition du revenu qui sert à déterminer l'admissibilité au crédit d'impôt pour enfants devrait être modifiée de manière à ne plus permettre de soustraire les cotisations à des régimes enregistrés de pension et à des REER.**

Prestations pour les personnes âgées

Au moment d'aller sous presse, le gouvernement n'avait pas fait savoir s'il reviendrait sur sa proposition controversée, soit l'indexation partielle des prestations de Sécurité de la vieillesse. S'il devait y avoir des changements, une des solutions envisagées pourrait consister à protéger les prestations des personnes âgées à faible revenu en indexant doublement leur Supplément de revenu garanti - pleine indexation sur le coût de la vie, et indexation supplémentaire pour compenser la perte de la pleine indexation des prestations de Sécurité de la vieillesse.

A première vue, ces mesures pourraient sembler équitables. Les nombreuses personnes âgées à faible revenu qui bénéficient du Supplément de revenu garanti - 1,25 million de personnes, ou près de la moitié de la population âgée - recevraient les mêmes prestations totales de Sécurité de la vieillesse et de Supplément de revenu garanti qu'avant le Budget. Les 50 pour cent de Canadiens âgés plus à l'aise qui n'ont pas droit au Supplément de revenu garanti perdraient chacun environ 65 $ en prestations de Sécurité de la vieillesse en 1986, et un montant total estimatif de plus de 1 400 $ de 1986 à 1990. On suppose que ces personnes sont en mesure de faire un tel sacrifice.

Un examen plus approfondi révèle toutefois qu'en réalité, bon nombre d'hommes et de femmes âgés dont le revenu est à peine supérieur au seuil de la pauvreté seraient quand même touchés, même si on indexait doublement le Supplément de revenu garanti. Dans sa forme actuelle, le Supplément de revenu garanti s'adresse aux personnes dont les revenus sont faibles; plusieurs personnes âgées dont les revenus sont modestes n'y ont pas droit. Lorsque l'indexation restreinte de la Sécurité de la vieillesse entrera en vigueur en janvier prochain, une personne seule n'aurait plus droit au Supplément de revenu garanti lorsque ses revenus provenant de sources comme des régimes de pension fondés sur les gains, des épargnes ou un emploi atteindront 8 150 $ environ. C'est donc dire qu'un pensionné seul dont le revenu total (y compris la Sécurité de la vieillesse) est d'environ 11 600 $ - seulement 900 $ de plus que le seuil

de pauvreté estimatif dans les grandes villes - perdrait les mêmes 1 400 $ de prestations de Sécurité de la vieillesse de 1986 à 1990 qu'une personne à revenu moyen ou élevé. Cette modalité du Budget réduirait le revenu de plus de 100 000 Canadiens âgés quasi pauvres.

Bien sûr, la double indexation du Supplément de revenu garanti est préférable à l'indexation partielle des prestations de Sécurité de la vieillesse sans hausse compensatoire du SRG pour protéger les personnes âgées à faible revenu. Mais le Budget du ministre des Finances affirme que "le gouvernement est conscient de la nécessité de maintenir le pouvoir d'achat des pensions versées par les régimes de retraite d'employeur".[8] Pourquoi en serait-il autrement de la pension de vieillesse, qui constitue la base essentielle du régime canadien de revenus de retraite?

Nous recommandons que le gouvernement maintienne la pleine indexation des prestations de Sécurité de la vieillesse. Les épargnes qui résulteraient de l'indexation partielle de la pension de vieillesse - une somme de 245 millions de dollars pendant la prochaine année d'imposition, s'élevant à 1,62 milliard de dollars en 1990-1991 - pourraient être remplacées par des économies provenant du gel, de la réduction ou de l'abolition de dépenses fiscales qui privilégient les personnes à l'aise, de même que de la mise en place d'un impôt minimum sur le revenu des gens riches.

Réforme des pensions

La déduction des cotisations à des régimes de retraite privés et à des REER a coûté au seul gouvernement fédéral plus de 2 milliards de dollars pendant l'année d'imposition 1983. De plus, les revenus de placement provenant de ces contributions ne sont pas soumis à l'impôt tant et aussi longtemps que les sommes sont placées dans les régimes. En réalité, le trésor public fait un prêt sans intérêt - au montant de l'impôt retardé ou différé - au cotisant du régime de retraite. Les prestations qui sont versées à la retraite sont alors imposables. Mais la plupart des gens sont après la retraite à un palier

d'imposition moins élevé que pendant leur vie active, de sorte qu'ils ne remboursent pas vraiment tous ces impôts (en réalité, le gouvernement fédéral perd environ 40 pour cent des impôts différés à cause de cette disposition).

Le Budget propose de hausser graduellement les plafonds des cotisations jusqu'à concurrence de 15 500 $ en 1990 (les plafonds actuels sont de 3 500 $ pour les employés qui participent à un régime de retraite privé et de 5 500 $ pour les personnes qui participent à un REER seulement), après quoi ils seront indexés sur le salaire moyen. Ce changement occasionnera au gouvernement fédéral des pertes fiscales supplémentaires d'environ 235 millions de dollars d'ici 1990. Seuls les contribuables les plus riches - ceux dont les revenus seront supérieurs à 86 111 $ en 1990 - pourront réclamer la déduction maximale de 15 000 $; et après le Budget, comme c'est le cas présentement, les contribuables à revenu élevé obtiendront la part du lion. Certains contribuables à revenu moyen perdront aussi des avantages fiscaux parce que le Budget propose de limiter les cotisations aux REER à 18 pour cent des gains plutôt qu'à 20 pour cent comme le permet le système actuel.

Nous recommandons que la déduction fiscale des cotisations à des régimes de retraite privés et à des REER soit remplacée par un crédit d'impôt accordant des avantages proportionnellement plus importants aux cotisants à faible revenu.

Le Budget a aussi annoncé certaines améliorations à la loi fédérale sur les normes des prestations de pension qui établit les normes minimales applicables au million de Canadiens qui participent à des régimes de retraite privés et travaillent au sein d'entreprises réglementées au niveau fédéral (par exemple, des sociétés d'Etat, les télécommunications, le secteur bancaire). Le gouvernement fédéral obtiendra l'accord des provinces qui modifieront leurs lois sur les normes des prestations de pension (s'appliquant à trois millions et demi de travailleurs) conformément aux changements fédéraux. La Saskatchewan et le Manitoba ont déjà effectué ces changements, et l'Ontario et le Québec se proposent d'apporter les modifications nécessaires.

Les droits de pension seront acquis après deux années de participation à un régime de retraite privé, alors qu'il faut présentement avoir 45 ans et 10 années de service. Des mesures seront prises pour améliorer la transférabilité des prestations dévolues lorsque les travailleurs quittent leur employeur (par exemple, transférer la valeur total de la pension dévolue à un REER immobilisé). Les employeurs devront permettre à tous les travailleurs à temps plein faisant partie d'une catégorie socio-professionnelle bénéficiant d'un régime de retraite de participer au régime à condition d'avoir au moins deux années de service chez l'employeur, de même qu'aux travailleurs à temps partiel qui ont gagné au moins 35 pour cent du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension du Régime de pensions du Canada (ce niveau serait de 8 190 $ en 1985). Les régimes de retraite seront tenus de verser des prestations de survivant équivalant à au moins 60 pour cent de la pension qui aurait été versée si un conjoint n'était pas décédé, et le versement des pensions de survivant ne sera plus interrompu en cas de remariage. La valeur des droits de pension et des pensions en vigueur sera partagée également entre les conjoints en cas de rupture du mariage (à moins de décision contraire des tribunaux ou des parties elles-mêmes).

Ces changements apportent des améliorations, mais ils ne protègent pas les pensions en vigueur et les prestations différées contre l'inflation. Deux travailleurs sur trois participent à des régimes de retraite qui prévoient seulement des rajustements volontaires au titre de l'inflation lorsque l'employeur juge bon de le faire. Le Budget a malheureusement décidé de ne pas imposer de protection obligatoire des régimes contre l'inflation, se contentant "d'encourager" simplement les entreprises à rajuster les pensions.

Les réformes des pensions proposées dans le Budget sont attendues depuis longtemps, mais ne peuvent régler le problème crucial de la participation. Moins de la moitié de la population active rémunérée participe à un régime de retraite privé. Un tiers seulement des travailleurs du secteur privé sont protégés. Deux travailleuses sur trois ne participent pas à un régime de retraite privé. Les données statistiques les plus récentes indiquent qu'un seul travailleur sur dix gagnant moins de la moitié du salaire minimum participe à un régime de retraite privé.

Il n'est malheureusement pas question dans le Budget de réformer le Régime de pensions du Canada, seule façon réaliste d'améliorer les revenus de pension des Canadiens dont les revenus sont inférieurs à la moyenne. Nous incitons le gouvernement fédéral à obtenir l'accord des provinces pour améliorer le Régime de pensions du Canada.

Le Conseil a présenté l'an dernier une série complète de réformes des pensions. Nous proposons d'abord et avant tout **l'extension des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec de manière à remplacer 37,5 pour cent des gains jusqu'à concurrence du salaire industriel moyen** (plutôt que 25 pour cent comme c'est le cas présentement). Nous considérons cette mesure ainsi que d'autres propositions visant à renforcer les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec comme la clé du succès de la réforme des pensions.[9]

Annexe A

Les différentes mesures proposées dans le Budget déplacent des sommes d'argent très importantes. Le tableau qui suit évalue le coût des changements dans la taxe de vente et les impôts sur le revenu et les programmes sociaux qui auront des répercussions chez la plupart des Canadiens, y compris les pauvres. Les données s'appliquent à l'année financière 1990-1991; les chiffres précédés du signe "+" représentent des gains pour le trésor fédéral, et ceux qui sont précédés du signe "-" représentent des pertes.

Épargnes et dépenses fédérales, éléments choisis du Budget, 1990-1991

	en millions de dollars
Impôts	
changements dans la taxe fédérale de vente	+ 3 225
abolition du dégrèvement fédéral	+ 695
indexation partielle de l'impôt sur le revenu des particuliers	+ 4 360
exonération des gains en capital	- 1 250
hausse des plafonds de cotisations déductibles (REP-REER)	- 235
extension de la déduction accordée aux personnes handicapées	- 50
sous-total	+ 6 856
Programmes sociaux	
indexation partielle des allocations familiales	+ 400
crédit d'impôt et exemption fiscale pour enfants	+ 155
indexation partielle de la Sécurité de la vieillesse	+ 1 620
santé et éducation postsecondaire	+ 2 000
sous-total	+ 4 175
Résultat net	+10 920

Le gouvernement fédéral épargnera environ 4,175 milliards de dollars d'ici 1990-1991 au moyen des coupures dans les dépenses sociales. Outre les mesures touchant les prestations aux enfants et aux personnes âgées dont il a été question dans le rapport, le gouvernement fédéral prévoit épargner 2 milliards de dollars en limitant l'augmentation des transferts aux provinces (ceux-ci comprennent les accords sur le Financement des programmes établis, qui touchent la santé et l'éducation postsecondaire, et les transferts de péréquation aux provinces à faible revenu).

Les divers changements fiscaux représentent 62 pour cent de l'épargne fédérale nette de 10,9 milliards de dollars du tableau. L'indexation partielle des exemptions personnelles et des tranches d'imposition augmentera les recettes fédérales (et les impôts sur le revenu des Canadiens) de 4,36 milliards de dollars en 1990-1991. La hausse et l'extension de la taxe fédérale de vente et l'abolition du dégrèvement fédéral apporteront des recettes supplémentaires de 3,92 milliards de dollars.

Ottawa perdra par contre des impôts d'une valeur de 1,535 milliard de dollars. La majeure partie de cette perte (1,485 milliard de dollars) est imputable à l'exonération des gains en capital et à la déduction accrue des cotisations à des REP et à des REER, qui bénéficient surtout aux contribuables à l'aise. On consacrera 50 millions de dollars à une aide supplémentaire aux personnes handicapées; la déduction fiscale de 2 590 $, qui est présentement accordée seulement aux personnes frappées de cécité ou qui doivent garder le lit ou rester en chaise roulante, sera dorénavant accordée à tous les Canadiens victimes d'un handicap grave. Environ 120 000 personnes de plus que les 65 000 qui réclament actuellement la déduction devraient bénéficier de cette mesure.

Annexe B

Tendances des taux de pauvreté, 1969 à 1983

	Familles		Personnes seules		Tous	
	Taux de pauvreté	Nombre	Taux de pauvreté	Nombre	Taux de pauvreté	Nombre
1969	20,8%	1 002 000	42,8%	693 000	23,1%	4 851 000
1979	13,1	788 000	40,3	1 011 000	15,7	3 728 000
1980	12,2	745 000	39,6	1 041 000	15,1	3 475 000
1981	12,0	768 000	37,8	962 000	14,7	3 495 000
1982	13,2	869 000	37,4	998 000	16,1	3 897 000
1983	14,0	924 000	41,3	1 091 000	17,1	4 155 000
Changement en pourcentage						
1969/83	-32,7%	-7,8%	-3,5%	57,4%	-26,0%	14,3%
1980/83	14,8	24,0	4,3	4,8	13,2	19,6
1982/83	6,1	6,3	10,4	9,3	6,2	6,6

Annexe C

Tendances des taux de pauvreté, couples et parents seuls, 1980 à 1983

	Parents seuls Femmes		Parents seuls Hommes		Couples	
	Taux	Nombre	Taux	Nombre	Taux	Nombre
1980	48,5%	236 900	19,0%	14 900	8,8%	291 300
1981	42.8	230 400	13,8	12 300	8,9	308 000
1982	47,0	265 900	19,6	19 100	10,6	364 100
1983	49,1	274 400	21,2	18 500	11,1	389 000
Changement en pourcentage						
1980/83	1,2%	15,8%	11,6%	24,2%	26,1%	33,5%
1982/83	4,5	3,2	8,2	-3,1	4,7	6,8

Annexe D

Tendances des taux de pauvreté chez les familles, selon le nombre d'enfants, 1980 à 1983

Taux de pauvreté

	0	1	2	3 ou plus
1980	9,5%	14,5%	13,6%	18,5%
1981	8,7	13,9	13,7	25,5
1982	8,9	16,4	16,2	24,6
1983	9,8	17,0	17,1	24,6
Changement en pourcentage				
1980/83	3,2%	17,2%	25,7%	33,0%
1982/83	10,1	3,7	5,6	0

Annexe E

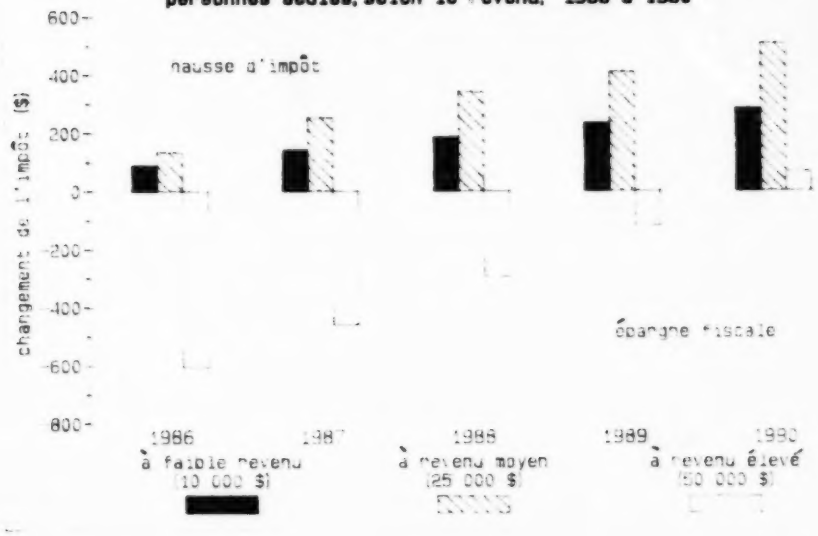
Nombre d'enfants pauvres âgés de moins de 16 ans, 1980 à 1983

	Nombre d'enfants pauvres
1980	896 000
1981	969 000
1982	1 113 000
1983	1 131 000
Changement en pourcentage	
1980/83	26,2%
1982/83	1,6

Annexe F

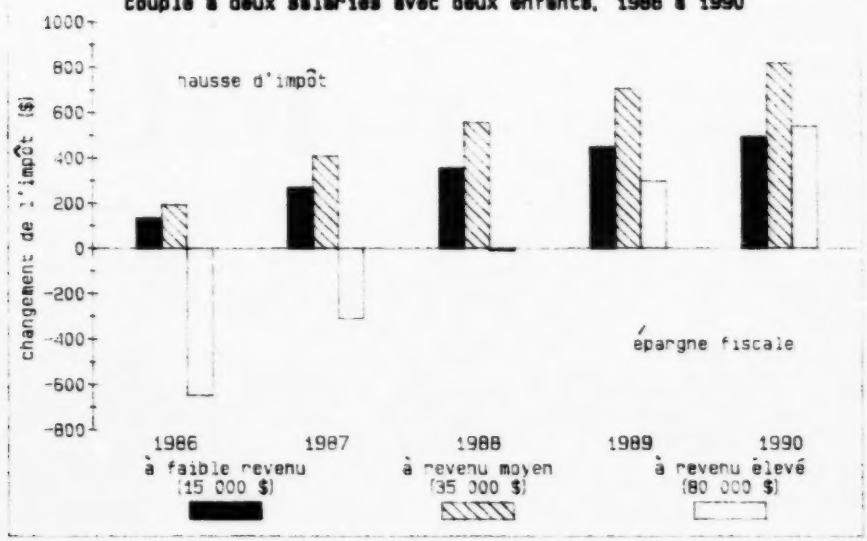
Graphique H

Changements de l'impôt sur le revenu occasionnés par le Budget, personnes seules, selon le revenu, 1986 à 1990



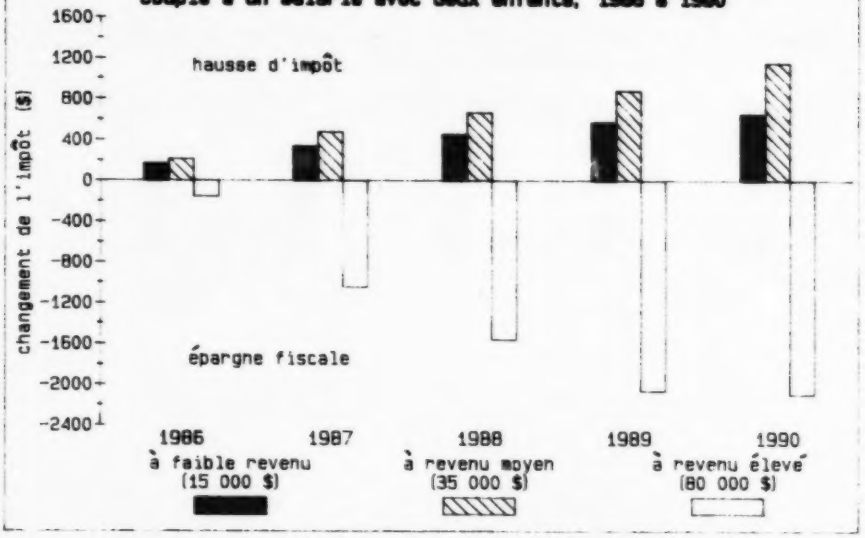
Graphique I

Changements de l'impôt sur le revenu occasionnés par le Budget, couple à deux salariés avec deux enfants, 1986 à 1990



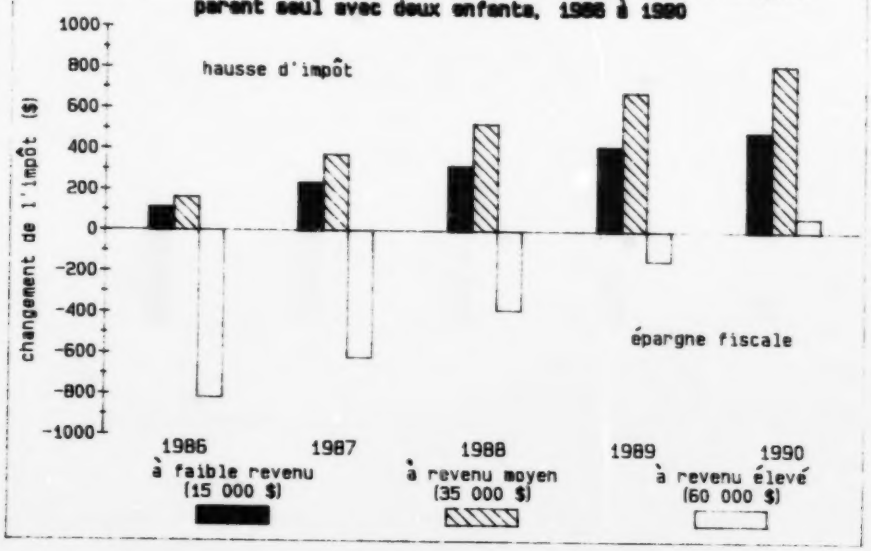
Graphique J

Changements de l'impôt sur le revenu occasionnés par le Budget, couple à un salarié avec deux enfants, 1986 à 1990



Graphique K

Changements de l'impôt sur le revenu occasionnés par le Budget, parent seul avec deux enfants, 1986 à 1990



RENVOIS

1. Shillington, E. Richard. Analysis of the May 1985 Budget (Ottawa: Perspective Supplément, Conseil canadien de développement social, juin 1985), p. 3.

2. Un régime "à cotisations définies" prévoit que les prestations de retraite sont fixées en fonction de la valeur de la rente que les cotisations accumulées accrues à des intérêts peuvent permettre d'acheter au moment de la retraite. Les cotisations sont généralement fixées à un pourcentage du traitement de l'employé, et peuvent être versées par l'employeur et l'employé ou par l'employeur seul. On les appelle souvent des régimes à cotisation fixée d'avance (les REER, par exemple).

   Un régime "à prestations déterminées" est un régime où le montant des prestations est déterminé par une formule qui met en rapport le montant de la pension et le nombre d'années de service de l'employé, ainsi que, parfois, une certaine mesure des niveaux de traitement récents ou moyens. Un exemple en est le Régime à formule de prestations liées aux gains finals, où la pension est égale au nombre d'années de service, jusqu'à concurrence de 35, multiplié par 2 pour cent de la rémunération moyenne qu'a touchée l'employé au cours des cinq dernières années de service (donnant une pension maximale de 70 pour cent de cette moyenne).

3. Ministre des Finances. Documents budgétaires (Ottawa: Ministère des Finances Canada, le 23 mai 1985, p. 47.

4. Nous supposons que: un des conjoints gagne 60 pour cent du revenu familial, l'autre, 40 pour cent; chaque conjoint réclame l'exemption personnelle de base; le conjoint qui gagne le revenu le plus élevé réclame l'exemption fiscale au titre des enfants; le conjoint qui gagne le revenu le moins élevé réclame une déduction des frais de garde (nos projections sont fondées sur les frais de garde réels des groupes de revenu pendant l'année d'imposition 1982); l'augmentation des gains est fonction du taux d'inflation. Les deux conjoints sont des employés. Les deux conjoints de la famille qui gagne 80 000 $ versent 7 pour cent de leurs revenus à un REP et ont un REER. L'impôt provincial est de 48 pour cent de l'impôt fédéral de base.

5. Documents budgétaires, p. 77.

6. Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales. Rapport sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées (Ottawa: Chambre des communes, avril 1985), p. 19.

7. Voir le Conseil national du bien-être social, La réforme des prestations pour enfants (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985), Annexe F. Le crédit d'impôt pour enfants passerait de 367 $ à 595 $ par enfant, le seuil ouvrant droit au crédit maximum serait de 27 000 $ au lieu de 26 330 $, l'exemption fiscale pour enfants à charge serait abolie et les allocations familiales (375 $ par enfant en 1985) seraient inchangées.

Aux termes du système que nous proposons, un couple à deux salariés avec deux enfants et un revenu inférieur à 10 000 $ recevrait en prestations pour enfants 456 $ de plus que présentement; une famille gagnant un revenu moyen (35 000 $) recevrait 36 $ de plus; et une famille à l'aise dont le revenu s'élève à 80 000 $ perdrait des prestations pour enfants de 630 $.

8. Documents budgétaires, p. 52.

9. Voir le Conseil national du bien-être social, Voies de la réforme des pensions (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, mai 1984), pages 59 à 64.